HANDELS HOCHSCHUL BIBLIOTHEK

Dr. H. EDLER v. HOFFMANN

VERFASSUNG UND VERWALTUNG PREUSSENS UND DES REICHES



VERLAG G.A. GLOECKNER LEIPZIG







Handelshochschul-Bibliothek
Herausgegeben von Professor Dr. MAX APT in Berlin
Band 15

Verfassung und Verwaltung Preußens und des Reiches

Von

Dr. H. Edler v. Hoffmann
Studiendirektor und Professor des öffentlichen Rechts an der Akademie für kommunale Verwaltung in Düsseldorf



1914
Verlag von G. A. GLOECKNER in Leipzig

Buchdruckerei Julius Klinkhardt, Leipzig.

Inhaltsübersicht.

§ 1. Einleitung.

Unsere Aufgabe ist es, die Verfassung und Verwaltung Preußens und des Deutschen Reiches darzustellen.

Was heißt nun Verfassung? Was heißt Verwaltung?

Das Wort Verfassung hat verschiedene Bedeutungen. Wir können unter Verfassung die rechtliche Regelung des Verhältnisses zwischen den höchsten Organen des Staates, z. B. zwischen König und Landtag in Preußen, zwischen Bundesrat, Reichstag und Kaiser im Reiche verstehen, insbesondere auch die Bestimmungen, durch welche eine Beteiligung der Volksvertretung an der Staatsregierung vorgeschrieben wird. Wir können weiter unter Verfassung diejenige Gesetzesurkunde verstehen, durch welche dieses Verhältnis geregelt wird. Eine solche Urkunde ist gewöhnlich vorhanden, so die preußische Verfassung vom 31. Januar 1850 und die Reichsverfassung vom 16. April 1871; indessen ist das Bestehen einer solchen schriftlichen Niederlegung jener Rechtsregeln nicht durchaus notwendig, so fehlt sie in England. Wir können endlich unter Verfassung die gesamte innere Einrichtung des Staatskörpers verstehen, von den höchsten bis zu den untersten Organen hinab. Dieser weiteste Verfassungsbegriff soll unserer Betrachtung in erster Linie zugrunde gelegt werden. In Rücksicht auf den uns zur Verfügung stehenden beschränkten Raum engen wir ihn aber etwas ein, indem wir unsere Darstellung der Verfassungseinrichtungen auf diejenigen beschränken, welche zur Ausübung der Gesetzgebung und der gleich abzugrenzenden Verwaltung notwendig sind. Es scheidet deshalb z. B. die Gerichtsverfassung für uns aus.

Verwaltung in einem weitesten, jedoch nicht gebräuchlichen Sinne ist eine jede Staatstätigkeit, herkömmlicher Weise schließt man aber Gesetzgebung und Rechtspflege vom Begriffe der Verwaltung aus. Wiederum in Rücksicht auf die uns gesetzten räumlichen Grenzen werden wir uns noch weiter auf Verwaltung im engsten Sinne, auf die sogenannte innere Verwaltung beschränken, d. h. auf diejenige Verwaltung, welche verbleibt, wenn wir die speziellen Tätigkeiten der auswärtigen, der Finanz-, Justiz- und Militärverwaltung ausscheiden; auch das Gebiet des Sozialversicherungsrechtes

ist hier unberücksichtigt zu lassen. Trotz dieser mehrfachen Eingrenzung bleibt das Gebiet, welches wir zu durchwandern haben, noch ein sehr ausgedehntes.

Ehe wir uns nun an die Betrachtung von Staatsverfassung und Staatsverwaltung im einzelnen begeben, haben wir uns vorab durch einen Überblick zu orientieren, indem wir den Staat, als Ganzes genommen, die Staatsformen und die wichtigsten Grundsätze für die innere Einrichtung und Verwaltung betrachten. Es soll dann, um für ein vertiefteres Studium der Verfassung und Verwaltung die Grundlage zu bieten, eine kurze Darstellung der Quellen und Literatur gegeben werden.

I. Verfassungsgrundsätze.

1. Der Staat. Mit seiner Geburt tritt der Mensch in einen Verband ein, welcher auf natürlicher Grundlage beruht, nämlich in die Familie. Das Kind ist hilflos, nur durch die Sorge seiner Verwandten ist ihm das Fortleben gesichert, und noch bis über die Zeit der physischen völligen Hilflosigkeit hinaus verleiht die Familie in mehr oder weniger hohem Grade ihrem Angehörigen Schutz. Für die Hilfe, welche er empfängt, ist er andererseits aber auch der Familie zu Diensten verpflichtet; so heißt es im Bürgerlichen Gesetzbuche (§ 1617): „Das Kind ist, solange es dem elterlichen Hausstand angehört und von den Eltern erzogen und unterhalten wird, verpflichtet, in einer seinen Kräften und seiner Lebensstellung entsprechenden Weise den Eltern in ihrem Hauswesen und Geschäfte Dienste zu leisten.“ — Die Familie ist der ursprünglich einzige Schutz- und Pflichtverband, dem der einzelne angehört. Sie verzweigt sich im Laufe der Zeit zum Geschlecht, das Geschlecht wird die Grundlage der Völkerschaft und des Stammes, die Stämme schließen sich zum Staate zusammen. Das Verhältnis von Rechten und Pflichten, welches ursprünglich nur zwischen dem einzelnen und seinen Blutsverwandten bestand, überträgt sich auf diese weiteren Verbände, welche nun zum großen Teile den Schutz ihrer Angehörigen übernehmen, andererseits dafür auch ihre Dienste fordern können. So stellt sich der Staat als die Zusammenfassung einer Menschenmehrheit unter einer höchsten schützenden und herrschenden Gewalt, der Staatsgewalt dar. Nach unseren heutigen Begriffen ist eine solche Organisation aber nur dann ein Staat, wenn sie ein angesiedeltes Volk umfaßt.

Der Staat ist also die Organisation eines seßhaften Volkes unter einer höchsten Gewalt, der Staatsgewalt.

Auch die staatsähnlichen Organisationen Gemeinde, Kreis und

Provinz stellen sich als Verbände angesiedelter Menschenmehrheiten unter ein und derselben Gewalt dar, aber diese Gewalt ist nicht eine höchste. Jene Organisationen sind dem Staate infolge geschichtlicher Entwicklung in allen Beziehungen untergeordnet und so ist der Staat in der Lage, ihnen ihre Gewalt zuzumessen. Dagegen beruht nicht auf einer derartigen Regelung durch eine höhere Gewalt die Gewalt der deutschen Einzelstaaten. Ihre Gewalt ist zwar mit der Gründung des Reiches in manchen Beziehungen zugunsten des Reiches eingeschränkt worden, was ihnen aber an Selbständigkeit verblieben ist, das ist eigene, unabgeleitete Gewalt, wirkliche Staatsgewalt, welche von der Reichsgewalt unabhängig ist.

2. Die Staatsformen. Die Gewalt, welche dem öffentlichen Gemeinwesen zusteht, ist nach bestimmten Grundsätzen organisiert. Diese Grundsätze sind, infolge verschiedener Entwickelung, nicht für alle Staaten die gleichen und so entstehen verschiedene Staatsformen; als Hauptformen und -gegensätze fassen wir Monarchie und Republik, Einheitsstaat und Bundesstaat ins Auge.

Die Entstehung der Monarchie können wir uns aus der Familie ableiten, in welcher eine einzige Person, das Familienhaupt, die Herrschaft führt. Wenn sich die Familie zum Geschlecht erweitert und schließlich zum Stamme wird, so wird vielfach diese Verfassungsform der Familie übernommen. Besonders sind es äußere politische Gefahren, welche die Gewalt des Einherrschers stärken. Sie machen eine Zusammenfassung der militärischen Kräfte in seiner Hand, der des geborenen Oberbefehlshabers, notwendig. Die monarchische Verfassung Deutschlands seit den Tagen der Völkerwanderung hat in dieser ununterbrochen vorhandenen Notwendigkeit ihre festeste und beste Stütze gehabt. Der Satz der preußischen Verfassung, daß dem König, und der Satz der Reichsverfassung, daß dem Kaiser der Oberbefehl über das Heer zusteht, ist der Eckstein der monarchischen Staatsordnung.

Die Monarchie in ihrer reinsten Form ist die absolute, welche in Deutschland besonders seit dem 30jährigen Kriege die überwiegende Staatsform wurde. Sie bedeutet die vollständige Unbeschränktheit des Selbstherrschers. Der Wille des Monarchen ist in Gesetzgebung und Verwaltung allein maßgebend. Die Aufgabe der absoluten Monarchie ist es gewesen, aus dem losen Gefüge des mittelalterlichen Staates etwas Ganzes zu machen. Dieses war nur möglich bei Zusammenfassung aller Gewalt in einer Hand. Nachdem diese Aufgabe erfüllt war, ist der Absolutismus in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts unter den Nachwirkungen der drei französischen Revolu-

tionen aus Deutschland verschwunden, in Preußen fand er sein Ende im Jahre 1848.

Betrachten wir nach der absoluten Monarchie ihr ausgesprochenes Gegenteil, die Republik. Wir hatten uns das Emporwachsen der Monarchie, der Einherrschaft, aus der Familie vorgestellt. Auch die Entstehung der Republik, der Vielherrschaft, können wir uns als in primitiven Verhältnissen wurzelnd denken. Stellen wir uns vor, daß es dem Ältesten des Geschlechtes nicht gelingt, die Herrschaft über alle zum Geschlecht gehörigen Familien zu erlangen, sie bleibt auf seine eigene Familie beschränkt, die Häupter der anderen Geschlechter treten mit ihm zusammen und beschließen über die dem Geschlechte gemeinsamen Angelegenheiten, z. B. Nutzung der gemeinsamen Ackerflur. Es ist dann also nicht eine Einzelperson, sondern eine Mehrheit, welche die Geschicke des Gemeinwesens lenkt. Wir haben hier die Form der Republik und zwar, da die Zahl der Herrschenden klein ist, einer aristokratischen Republik. Diese Form hatten zeitweise die Städterepubliken des Altertums und des Mittelalters. Den Gegensatz zur aristokratischen bildet die demokratische Republik. Sie hat ihre Wurzel in dem Gedanken der Volkssouveränität, welcher hervorgegangen ist aus der Lehre vom Gesellschaftsvertrage, die ihre Ausbildung und Verbreitung besonders durch Rousseau (1712—1778) empfing. Man nahm im Gegensatze zu den Tatsachen der Geschichte und der Völkerkunde an, der Staat sei so entstanden, daß die ursprünglich gleichen und freien Menschen zusammengetreten seien und einen Vertrag geschlossen hätten, durch welchen sie sich eine Obrigkeit gaben. Da aber der Staat und die Obrigkeit so durch den Beschluß der einzelnen Menschen entstanden sein sollen, dem Willen der einzelnen also die Existenz verdanken, so bleibt diese Gesamtheit der einzelnen auch dauernd Herrin des Staates und seiner Organe, sie ist der Souverän. Das souveräne Volk würde auch Frauen und Kinder umfassen. Diese Gesamtheit ist aber tatsächlich nie in der Lage gewesen, wirklich zu herrschen; in Rücksicht auf diese Tatsachen wird als Träger der Volkssouveränität auch wohl ein engerer Kreis, nämlich die Gesamtheit der mit vollen staatlichen politischen Rechten Ausgestatteten (S. 28) angesehen. Eine wirklich regierende Tätigkeit kann aber auch diese kleinere Zahl nur ausnahmsweise ausüben, wie das in einigen Kantonen der Schweiz der Fall ist, wo die Vollbürger zu der gesetzgebenden Landesgemeinde zusammentreten. Hier ist die Form der unmittelbaren Demokratie vorhanden, welche in abgeschwächter Form auch in den Vereinigten Staaten und der Schweiz dann vorhanden ist, wenn ein sogen. Referendum statt-

findet, d. h. wenn in Ausnahmefällen über ein Gesetz eine Volksabstimmung herbeigeführt wird. Die unmittelbare Demokratie ist aber als Staatsform die Ausnahme, während sie auf dem Gebiete der Kommunalverfassung als Regel der Landgemeindeordnungen zu betrachten ist. Die Staatsgewalt in Republiken kann meist nur durch eine kleinere Versammlung, d. h. die Volksvertretung ausgeübt werden, ebenso wie das auf dem Gebiete der Kommunalverfassung mit den Vertretungskörperschaften der Städte und größeren Landgemeinden, Kreise und Provinzen der Fall ist. Eine Republik mit Volksvertretung nennt man repräsentative Demokratie und betrachtet auch wohl die Volksvertretung als den Souverän.

Absolute Monarchie und Republik sind die schärfsten Gegensätze. Aber sie stehen in der Welt der Staatsformen nicht unvermittelt nebeneinander, sondern es gibt zwischen ihnen eine Vermittelung, die eingeschränkte Monarchie; sie hat zwei Formen. Die ältere ist die des Ständestaates. Der Monarch wird hier eingeschränkt durch die im Landtage organisierten Geburtsstände Adel, Geistlichkeit und Stadtbürger; es ist eine Vertretung von drei Interessentengruppen, von denen eine jede nur auf die Förderung der eigenen Interessen ihr Augenmerk richtet und die fürstliche Macht zugunsten dieser Interessen schwächt. Die ständische Staatsform wird durch den Absolutismus verdrängt, der seinerseits durch die zweite Form der eingeschränkten Monarchie, die konstitutionelle abgelöst wird. Die Art der Einschränkung des Monarchen ist wesentlich bestimmt durch die Grundsätze der von Montesquieu (1689 bis 1775) entwickelten Lehre von der Gewaltenteilung. Die Beschränkung besteht darin, daß die gesetzgebende Gewalt gemeinsam durch den Monarchen und eine die Interessen des gesamten Volkes wahrnehmende Volksvertretung, daß die vollziehende Gewalt oder Verwaltung vom Monarchen allein ausgeübt wird, daß aber seine Regierungshandlungen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung eines Ministers bedürfen, der die Verantwortung der Volksvertretung gegenüber übernimmt; die richterliche Gewalt endlich wird durch unabhängige, nur den Gesetzen unterworfene Gerichte ausgeübt. Die konstitutionellen Monarchien weisen untereinander noch einen Unterschied auf, je nachdem, ob sie der Republik näher stehen und in ihnen der Grundsatz der Volkssouveränität herrscht, oder ob sie mehr nach der Seite der absoluten Monarchie mit dem Grundsatze der Fürstensouveränität neigen. Welche dieser Abarten im Einzelfalle vorliegt, das hängt von den innerpolitischen Machtverhältnissen besonders zur Zeit der Entstehung der geltenden Verfassung, sodann aber auch von der weiteren Entwickelung ab. Wo eine größere Menge der Volks-

genossen die politische Führung des Staates allein in die Hand bekommt, da wird die erstgenannte Form sich verwirklichen, dies ist z. B. in Belgien der Fall, wo die Entstehung des Staates auf eine nicht von einem Monarchen geführte Volksbewegung zurückgeht. Das Prinzip der Volksouveränität findet in solchen Monarchien seinen praktischen Ausdruck darin, daß nach ungeschriebenem Rechte der Monarch die Minister der Mehrheit der zweiten Kammer des Parlaments zu entnehmen hat und sie nur entlassen kann, wenn sie ihre Demission einreichen. Bei dieser Sachlage ist das die Volksouveränität verkörpernde Parlament der stärkere Faktor im Staate, es besteht eine parlamentarische Regierung. Wo aber nicht der Volksbewegung, sondern der Initiative des Fürsten der Staat seine Entstehung verdankt und wo das Fürstengeschlecht es verstanden hat, sich die Führerrolle weiter zu sichern, wie es in Deutschland und Preußen der Fall ist, da ist der Monarch in der Ernennung und Entlassung der Minister frei. — In Preußen ist das konstitutionelle System teilweise schon im 18. Jahrhundert verwirklicht worden, nämlich insofern als schon Friedrich der Große die Unabhängigkeit der Gerichte anerkannte. Die volle Verwirklichung trat dann 1848 unter dem Drucke der Märzrevolution ein. Friedrich Wilhelm IV. berief eine Nationalversammlung, die auf dem Wege der Vereinbarung mit der Krone eine Verfassung schaffen sollte; da eine Einigung nicht zu erzielen war, so erließ der König einseitig am 5. Dezember 1848 die sogenannte oktroyierte Verfassung, welche nach einer von König und Kammern vorgenommenen Revision durch die jetzt gültige Verfassung vom 31. Januar 1850 ersetzt wurde.

Monarchie und Republik waren Gegensätze der Staatsformen. Einen zweiten Gegensatz bilden Einheitsstaat und Bundesstaat.

Der Einheitsstaat kann als die regelmäßige Staatsform bezeichnet werden. Sämtliche europäische Staaten außer dem Deutschen Reiche und der schweizerischen Eidgenossenschaft sind Einheitsstaaten. Der Einheitsstaat ist dadurch gekennzeichnet, daß seine Unterteile, wie z. B. die preußischen Provinzen, nicht selbst Staaten sind, also keine eigne, unabgeleitete Gewalt über Land und Leute besitzen (S. 6).

Einen Gegensatz hierzu bildet der Bundesstaat, dessen Teile selbst Staaten sind. Die Zusammenfassung mehrerer Staaten zu einer Einheit ist in verschiedenen Formen denkbar, so in der Form von Bündnissen zu Zwecken der äußeren Politik, wie der Dreibund, in der Form von Verwaltungsvereinen, wie der Weltpostverein, auch in der Form eines mit dauernden Organen versehenen Bundes zu allgemeinpolitischen Zwecken. Im letzteren Falle sind zwei Möglich-

keiten gegeben. Die eine ist die der Verwirklichung der Bundeszwecke in der Form eines Staatenbundes. In diesem Bunde ist auch eine höchste Gewalt vorhanden, ihr sind aber nur die zum Bunde gehörigen Staaten als Ganzes unterworfen, nicht dagegen Land und Leute. Die Durchführung der Bundesgesetze und -beschlüsse, zu denen in wichtigen Fällen Einstimmigkeit erforderlich ist, ist deshalb abhängig davon, daß die Einzelregierung diese Gesetze und Beschlüsse als eigene an die Untertanen erläßt. Die Form des Staatenbundes hatte Deutschland von 1815 bis 1866 als Deutscher Bund. Diese lose Vereinigungsform kann aber auf die Dauer den nationalen Bedürfnissen nicht genügen. Nach einem vergeblichen Versuche in den Jahren 1848/49, Deutschland fester zusammenzuschließen, sind die Einigungsbestrebungen geglückt, als nach dem Kriege von 1866 Österreich, welches der Konsolidierung widerstrebte, aus der Organisation Deutschlands ausschied. Der Norddeutsche Bund mit seiner Verfassung vom 17. April 1867 faßte Deutschland nördlich des Mains zu einem engeren Verbande zusammen, dem sich nach Niederwerfung des die Einheit Deutschlands verbietenden Frankreichs der Süden anschloß. Das so entstandene Deutsche Reich empfing seine endgültige Gestaltung in der Reichsverfassung vom 16. April 1871. Der Verband stellt sich als ein Staat dar. Das Reich hat, im Gegensatze zum Deutschen Bunde, unmittelbare Gewalt über Land und Leute, seine Gesetze sind unmittelbar bindend, sie werden nicht erst durch Landesgesetze eingeführt, sie gehen allen Landesgesetzen vor. Das Reich ist aber kein Einheitsstaat, seine Teile fahren fort, Staaten mit eigener, unabgeleiteter Staatsgewalt zu sein, nur in dem Umfange dieser Gewalt sind sie eingeschränkt, insofern als in vielen Dingen das Recht, Gesetze zu geben, in einigen, so im Post- und Marinewesen, auch die Verwaltung auf das Reich übergegangen ist. Sie können in ihrer Selbständigkeit stärker eingeschränkt werden, es bedarf dazu eines verfassungsändernden Gesetzes, zu welchem aber nicht Einstimmigkeit erforderlich ist; es besteht nur die Beschränkung, daß es abgelehnt ist, wenn 14 Stimmen im Bundesrate dagegen sind (RV. Art. 78). Die dem Reiche zustehenden Gesetzgebungsrechte sind im Artikel 4 der Reichsverfassung aufgezählt.

II. Verwaltungsgrundsätze.

Für Organisation und Ausübung der Verwaltung werden verschiedene, teilweise zu einander im Gegensatze stehende Grundsätze aufgestellt, von denen die wesentlichsten hier wiederzugeben sind.

1. Zentralisation oder Dezentralisation? Wir sagten: Der Staat ist die Organisation eines seßhaften Volkes unter einer höchsten Gewalt, der Staatsgewalt (S. 6). Diese Bestimmung des Staatsbegriffes erweckt in uns die Vorstellung einer großen Energie, von einem gesammelten Willen, der überall mächtig in die menschlichen Dinge eingreift. Der Wille, der Entschluß, ist ein innerer Vorgang, der sich nur innerhalb eines einzelnen Menschen vollziehen kann. Mehrere können wohl übereinstimmende Entschlüsse fassen und demgemäß auch übereinstimmend handeln, der einzelne Entschluß wird nur von dem Individuum gefaßt. Wenn wir nun vom Willen der Staatsgewalt sprechen, so denken wir auch unwillkürlich an eine Einzelperson, den Staat, den wir uns personifizieren, und der seine Entschlüsse faßt wie ein Mensch. Die Einheit und Konzentrierung des staatlichen Wollens erscheint uns, wenn uns der Mensch das Maß aller Dinge ist, als das Natürliche und Gegebene. Eine solche Einheitlichkeit des Staatswillens ist aber tatsächlich nur dann möglich, wenn dieser Staatswille auch nur von einer einzigen Person gebildet wird, und so erscheint die absolute Monarchie als die die Staatseinheit am besten sicherstellende und damit ideale Staatsform. Aber dieses Ergebnis einer logischen Betrachtung steht mit den natürlichen Tatsachen im Widerspruch. Es liegt für den Monarchen eine physische Unmöglichkeit vor, alle im Staatsleben notwendigen Entschlüsse zu fassen, vielmehr muß auch der absolute Herrscher die große Mehrzahl aller staatlichen Willensentschlüsse den Behörden überlassen, indessen wurde der Grundsatz, daß sich alle Gewalt und der gesamte Staatswille in einer Person zusammenfindet, also der Grundsatz einer starken Zentralisation der Staatsgewalt dadurch einigermaßen gewahrt, daß der Fürst in vielen Einzelfällen in die Tätigkeit der Behörden eingriff und ihr Selbständigwerden möglichst verhinderte. Die Fehler des Grundsatzes der Zentralisation zeigte die Katastrophe von 1806. Sobald die Zentralregierung fortfiel, mußten die an die Leitung von oben gewöhnten unteren Behörden ratlos werden. — Da also die Zentralisation Fehler hat, so setzt man ihr den Grundsatz der Dezentralisation entgegen. Er wurde im 19. Jahrhundert in steigendem Maße durchgeführt. Es werden den unteren Stellen in weitem Umfange selbständige Entscheidungen überlassen. Wird so die Dezentralisation als nützliches Prinzip heutzutage angewendet, so ist dieses Prinzip doch nicht von unbedingter Wahrheit und Richtigkeit. Eine zuweitgehende Dezentralisation, wie sie z. B. im heiligen römischen Reiche deutscher Nation platzgriff, führt zur Auflösung des Staates. Es kann daher keins der Prinzipien Zentralisation oder Dezentralisation unumschränkt herrschen, son-

dern es muß ein den gegebenen politischen Verhältnissen entsprechender Ausgleich zwischen ihnen nach reinen Zweckmäßigkeitserwägungen stattfinden.

2. Verwaltung durch Berufsbeamte oder Ehrenbeamte (bürgerliche Selbstverwaltung)? Die Einheitlichkeit und Geschlossenheit des staatlichen Willens erscheint als am besten gewahrt, wenn die Organe der zentralisierten oder dezentralisierten Regierung in möglichst großer persönlicher Abhängigkeit vom Staate sich befinden und ihre alleinige Lebensaufgabe in der Verwirklichung der Staatszwecke erblicken. Das abhängige Berufsbeamtentum erscheint also als die dem Wohl des Staates am besten dienende Einrichtung. Indessen ist dem gegenüber zu bemerken, daß bei diesem System eine scharfe und unliebsame Scheidung der Bevölkerung eintritt. Eine herrschende Beamtenkaste steht der am Staate, in dem sie nichts zu sagen hat, uninteressierten, beherrschten Untertanenmenge gegenüber. Ein solches System steht auf schwachen Füßen. Auch die Einführung einer Verfassung bedeutet keine Besserung. Die Menge, welche sich durch die Herrschaft der Beamtenkaste bedrückt fühlt, gibt ihren Gefühlen durch scharfe und schädliche Opposition im Parlamente Ausdruck. Einen Gegensatz zu jenem System bildet der in England besonders ausgeprägte Grundsatz einer Teilnahme der nicht im staatlichen Berufsamte stehenden Staatsangehörigen an der Staatsverwaltung, einer ehrenamtlichen Teilnahme insbesondere der von der Regierung wirtschaftlich unabhängigen Bürger. Man bezeichnet diese Tätigkeit als bürgerliche Selbstverwaltung. Bereits der Freiherr vom Stein hatte einen Anstoß zur Einführung dieses Grundsatzes auch in Preußen gegeben. Im Laufe des 19. Jahrhunderts ist er in Preußen in die Wirklichkeit umgesetzt. Es findet eine starke Beteiligung der Laien sowohl in den Gerichten als Handelsrichter, Schöffen, Geschworene, Beisitzer der Gewerbe- und Kaufmannsgerichte, wie auch in der Verwaltung statt; bei der letzteren sowohl in den Staatsbehörden wie Provinzialrat und Bezirksausschuß (z. B. S. 59, 61), als auch in der Kommunalverwaltung. Freilich ist festzustellen, daß in dem Umfange der bürgerlichen Selbstverwaltung sich ein gewisser Rückgang bemerkbar macht. Besonders in rasch aufblühenden Gemeinwesen des Westens, deren Verwaltung eine immer verwickeltere wird, ferner auch in der ländlichen Bürgermeisterei- und Amtsverwaltung von Rheinland und Westfalen ist das Berufsbeamtentum im ständigen Vordringen begriffen. Im Osten hat die bürgerliche Selbstverwaltung auf dem Lande eine besonders feste Grundlage im Großgrundbesitze, in dessen Händen die Gutsbezirks- und Amtsverwaltung liegt (S. 44f.).

3. Verwaltung durch den Staat oder durch ihm eingegliederte Körperschaften (Staatsverwaltung oder genossenschaftliche, insbesondere kommunale Selbstverwaltung)?

Wo der Grundsatz der Dezentralisation herrscht, da kann die Zuteilung der Staatsbefugnisse nicht nur an die Staatsbehörden, sondern auch an Genossenschaften erfolgen, wie sie sich zahlreich innerhalb des Staatsganzen bilden. Es kann sein, daß die Zwecke, welche eine solche Genossenschaft verfolgt, solche sind, deren Verfolgung auch ein Staatsinteresse ist, so z. B. die Förderung des Handwerkes durch die Innungen. In solchen Fällen kann der Staat den Verband in der Weise unterstützen, daß er ihm seine Zwangsgewalt verleiht, z. B. dem Innungsvorstand gestattet, gegen Innungsmitglieder Ordnungsstrafen bis zu 20 Mark zu verhängen, und diese Strafe dann nötigenfalls ebenso beitreibt, wie eine von der Polizei verhängte. Andererseits aber beaufsichtigt der Staat den Verband, damit er keinen Mißbrauch mit seiner privilegierten Stellung treibt. Wenn ein Verband in dieser Weise unter staatlicher Autorität seine Angelegenheiten verwaltet, spricht man von genossenschaftlicher Selbstverwaltung.

Unter den im Staate vorhandenen Genossenschaften nehmen eine ganz besondere Stellung die Gemeinden im engeren und weiteren Sinne ein, d. h. Land- und Stadtgemeinden, Bürgermeistereien im Rheinland, Ämter in Westfalen, Kreise und Provinzen. Ihnen steht die Selbstverwaltung ihrer Angelegenheiten zu. Der Begriff der eigenen Angelegenheiten ist ein sehr weiter. Sie sind nicht auf mehr oder weniger vereinzelte Zwecke beschränkt, sondern die Gemeinden im weiteren Sinne haben die Aufgabe, alle Beziehungen des öffentlichen Lebens in sich aufzunehmen und der freien Selbstverwaltung des Volkes zuzuführen. Die preußischen Gemeinden haben also das Recht, wirtschaftliche, kulturelle und politische Zwecke zu verfolgen. Sie haben damit eine Bewegungsfreiheit, wie sie den Gemeinden der romanischen und angloamerikanischen Staatenwelt nicht zusteht. Ihre Grenzen findet diese Bewegungsfreiheit an dem staatlichen Aufsichtsrechte, welches notwendig ist, um Mißbrauch der Freiheit gegen Bürger und Staatsganzes zu verhüten; die Aufsicht wird in verschiedenen Richtungen ausgeübt; sie bezieht sich auf die Gesetzmäßigkeit der kommunalen Verwaltung, auf die Regelmäßigkeit ihres Ganges; wichtige Beschlüsse, insbesondere Statuten (vgl. unten S. 16), Anleihen bedürfen der Genehmigung; die Wahl der leitenden Beamten bedarf der Bestätigung; gegenüber der staatlichen Aufsichtstätigkeit sind den Kommunen dann aber vielfach Rechtsmittel in der Gestalt der förmlichen Beschwerde (unten S. 132) oder der Verwal-

tungsklage (unten S. 132) gegeben. Eine Grenze der Bewegungsfreiheit der Kommunen ist weiter gegeben, wenn eine Angelegenheit bereits durch staatliche Maßnahme geregelt ist, denn ebenso wie Reichsrecht dem Landesrecht vorgeht, so geht auch Landesrecht dem Ortsrechte vor; endlich sind die Felder der Tätigkeit der Kommunalverbände verschiedenen Ranges untereinander abgegrenzt, jedoch ist hier die Abgrenzung vielfach mehr durch tatsächliche Verhältnisse, als durch förmliche Rechtssätze gegeben; die Ortsgemeinden sind auf die Pflege örtlicher Interessen beschränkt, der Umfang der Tätigkeit der Provinz wird sich auf weitere Gebiete als das einer Gemeinde erstrecken dürfen usw. — Außer den eigenen Angelegenheiten ist den Kommunen dann noch ein gewisser Anteil an der Verwaltung rein staatlicher Angelegenheiten wie Polizei, Schule usw. gewährt und die Zuerteilung solcher Staatsgeschäfte nimmt dauernd zu. Der den Kommunen hierbei zugewiesene Anteil an Staatsmacht steht aber in vielen Fällen in keinem richtigen Verhältnis zur Höhe der ihnen auferlegten Kosten der betreffenden Verwaltungen, so daß eine Herabminderung dieser Lasten wohl zu wünschen wäre.

III. Quellen des Verfassungs- und Verwaltungsrechts.

Die privaten und die öffentlichen Verhältnisse der menschlichen Gesellschaft werden regiert durch das Recht. Statt Recht können wir auch sagen Gesetz, wenn wir diese Begriffe im Sinne eines gewissen Sprachgebrauches als gleichwertig annehmen wollen. Wir unterscheiden dann aber die Rechtsvorschriften untereinander nach ihrer Entstehung. Rechtssätze können entstehen durch langdauernde gewohnheitsmäßige Anwendung eines Grundsatzes in der Überzeugung, daß ein Satz Rechtens sei; man hat es dann mit Gewohnheitsrecht zu tun. Oder aber Rechtssätze entstehen dadurch, daß sie von den dazu berufenen öffentlichen Organen formuliert und zur Befolgung anbefohlen werden; man hat es dann mit gesetztem Rechte zu tun. Die Sätze des gesetzten Rechtes unterscheidet man dann noch weiter nach der Art ihrer Entstehung. Die wichtigste Klasse bilden hier die Gesetze. Als Unterart des gesetzten Rechtes bedeutet Gesetz weniger als das, was oben als Gesetz charakterisiert wurde. Hier ist Gesetz nicht soviel wie Recht überhaupt, sondern es ist ein Rechtssatz, welcher unter Mitwirkung der Volksvertretung geschaffen wurde. Das Gesetz als eine durch ihre besondere Form ausgezeichnete Unterart des Rechtssatzes bezeichnet man als *Gesetz im formellen Sinne*; dagegen bezeichnet man das Gesetz, wenn man es dem Rechtssatze allgemein gleichsetzt, als *Gesetz im materi-*

ellen Sinne. Außer dem Gesetze ist eine förmliche Rechtsquelle die Verordnung; es ist derjenige Rechtssatz, welcher von Staatsorganen ohne Mitwirkung des Parlaments erlassen wird; eine besondere Art dieser Verordnungen sind die Polizeiverordnungen (S. 116). Zum Erlaß der Verordnungen ist die Regierung nur dann berechtigt, wenn sie dazu durch Gesetz ermächtigt ist; dagegen ist sie stets berechtigt, Dienstvorschriften oder Verwaltungsverordnungen zu erlassen, welche den Gang der Behörden regeln, nur an diese gerichtet sind, den Untertanen aber in keiner Weise verpflichten oder berechtigen. Rechtsquelle ist auch das Statut; es ist dieses ein Rechtssatz, welcher von öffentlichen Verbänden, insbesondere Gemeinden und Kommunalverbänden geschaffen wird; der Verband muß zum Erlaß des Statutes staatlich ermächtigt sein.

Die wichtigsten allgemeinen, die Verfassung und Verwaltung Preußens bestimmenden Gesetze sind: 1. Teil II Titel 13 des Allgemeinen Landrechts, in welchem das Verfassungsrecht der absoluten Monarchie seinen gesetzlichen Ausdruck fand. 2. Die preußische Verfassung (Pr.V.) vom 31. Januar 1850; sie ändert die eben erwähnten Bestimmungen des Allgemeinen Landrechts im Sinne der konstitutionellen Monarchie ab, läßt sie aber soweit bestehen, als sie mit dem konstitutionellen System vereinbar sind (Pr.V. Art. 109). 3. Die Königlichen Hausgesetze; sie sind insoweit Bestandteile des staatlichen Verfassungsrechtes, als sie die Thronfolge regeln (Pr.V. Art. 53). 4. Die Gesetze über die allgemeine Landesverwaltung vom 30. Juli 1883 (LVG.), betreffend die Verfassung der Verwaltungsgerichte und das Verwaltungsstreitverfahren vom 3. Juli 1875—2. August 1880 (VGG.), über die Zuständigkeit der Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsbehörden vom 1. August 1883 (ZG.) regeln die Organisation und Tätigkeit der Staatsbehörden und Verwaltungsgerichte. 5. Die Kommunalordnungen; das Kommunalverfassungsrecht ist in Preußen nicht durch einheitliche Gesetze geregelt. In gesonderten Gesetzen niedergelegt sind die Ordnungen der Provinzen, der Kreise, der Städte und der Landgemeinden. Eine jede dieser Ordnungen erstreckt sich aber nicht auf die ganze Monarchie; man hat vielmehr der politischen Eigenart der verschiedenen Teile der Monarchie Rechnung getragen und jedem dieser Teile seine gesonderte Provinzial-, Kreis-, Städte- und Landgemeindeordnung zukommen lassen. Abgesehen von den hohenzollernschen Landen, welche ihre Sonderverfassung haben, stimmt das Recht jener Kommunalordnungen aber in sehr wesentlichen Teilen überein, so daß tatsächlich eine ziemliche Einheitlichkeit für die ganze Monarchie

erreicht ist. Außer Hohenzollern hat man für Preußen 6 Rechtsgebiete zu unterscheiden, nämlich die östlichen Provinzen Ost- und Westpreußen, Brandenburg, Pommern, Schlesien, Posen und Sachsen, mit einigen Besonderheiten der Provinzial- und Kreisverfassung für Posen und die Städteverfassung von Neuvorpommern und Rügen; die Provinz Schleswig-Holstein; die Provinz Hannover; die Provinz Westfalen; die Provinz Hessen-Naussau; die Rheinprovinz. Zu den Kommunalordnungen gehört auch das Zweckverbandsgesetz vom 19. Juli 1911 und das Zweckverbandsgesetz für Groß-Berlin vom 19. Juli 1911. 6. Die grundlegenden Polizeigesetze, nämlich Teil II Titel 17 § 10 des Allgemeinen Landrechts und das Polizeiverwaltungsgesetz vom 11. März 1850 (PVG.), welch letzterem für die Provinzen Hannover, Schleswig-Holstein und Hessen-Nassau eine Königliche Verordnung vom 20. September 1867 entspricht.

Das für Verfassung und Verwaltung des Reiches grundlegende Gesetz ist die Reichsverfassung vom 16. April 1871 (RV.); für die Schutzgebiete maßgebend ist das Schutzgebietsgesetz vom 10. September 1900 (SchGG.).

Abgesehen von diesen grundlegenden Gesetzen werden die Verfassung und besonders die Verwaltung Preußens und des Reiches durch zahlreiche besondere Gesetze bestimmt, z. B. das Reichsvereinsgesetz, das Reichspreßgesetz, das preußische Volksschulunterhaltungsgesetz, die Reichsgewerbeordnung, die preußischen Wegeordnungen usw. Diese Sondergesetze werden besser bei der Behandlung der Sondergebiete erwähnt, welche sie regeln.

IV. Quellensammlungen und Literatur.

Der Veröffentlichung der Rechtssätze, von der ihre Rechtsverbindlichkeit abhängt, dienen die preußische Gesetzsammlung und das Reichsgesetzblatt, soweit formelle Gesetze in Betracht kommen. Die Verordnungen werden, soweit sie nicht von der höchsten Stelle ausgehen und in den Gesetzblättern verkündet werden, in den dazu bestimmten Ministerial-, Regierungs- und sonstigen Amtsblättern veröffentlicht.

Die Sätze des preußischen und Reichsverfassungs- und -verwaltungsrechtes haben ihre Auslegung in einer geistig bedeutenden Rechtsprechung und Literatur, welche teils systematisch darstellenden, teils kommentierenden Charakters ist, gefunden. Es seien die für eine weitere Vertiefung in den hier nur in seinen Grundzügen gebotenen Stoff vorhandenen Hilfsmittel (systematische Darstellungen und Kommentare) genannt. Es finden sich in ihnen auch weitere

Angaben über allgemeine und besondere Literatur, Zeitschriften und Sammlungen von Entscheidungen.

Anschütz, Die Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat. Band I. 1912.
Arndt, Die Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat. 7. Aufl. 1911
— Verfassung des Deutschen Reiches. 5. Auflage. 1913.
v. Bitter, Handwörterbuch der preußischen Verwaltung. 2. Aufl. 1911. 2 Bde.
Bornhak. Preußisches Staatsrecht. 2. Aufl. 3 Bände. 1911—13.
v. Brauchitsch, Die neuen preußischen Verwaltungsgesetze. 7 Bände und Ergänzungsbände (in zahlreichen Auflagen).
Fleiner, Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts. 3. Aufl. 1913.
v. Hoffmann, Einführung in das deutsche Kolonialrecht. 1911.
v. Holtzendorff, Enzyklopädie der Rechtswissenschaft. 7. Auflage, herausgegeben von Kohler. Band IV. 1914.
Huber, Jellinek, Laband, Piloty, Das öffentliche Recht der Gegenwart; Jahrbuch des öffentlichen Rechts, seit 1908.
Illing, Handbuch für preußische Verwaltungsbeamte. 10. Aufl. 1912ff. 5 Bände (herausgegeben von Kautz).
Jellinek. Allgemeine Staatslehre. 3. Auflage. 1913.
Laband, Deutsches Reichsstaatsrecht. 6. Auflage. 1912.
— Das Staatsrecht des Deutschen Reichs. 5. Auflage. 1911ff.
Matthias, Die städtische Selbstverwaltung in Preußen. 2. Auflage. 1912.
Mayer, O., Deutsches Verwaltungsrecht. 2 Bände. 1895.
Meyer, G., Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. Seit der 6. Auflage 1906 herausgegeben von Anschütz.
— Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts. 4. Auflage. 1913 herausgeg. von Dochow.
Rehm, Allgemeine Staatslehre. 1899.
Reichelt, Verwaltungsgesetzbuch für Preußen. 1914.
v. Rönne, Das Staatsrecht der preußischen Monarchie. 5. Auflage, herausgegeben von Zorn. Band I. 1899. Band II. 1906.
Schoen, Das Recht der Kommunalverbände in Preußen. 1897.
v. Stengel, Wörterbuch des Staats- und Verwaltungsrechts. 2. Auflage, herausgegeben von Fleischmann. 3 Bände. 1911ff.
Stier-Somlo, Jahrbuch des Verwaltungsrechts, seit 1905.

Erster Teil.

Die Verfassung.

Erstes Kapitel.
Land und Leute.

§ 2. Das Gebiet.

Ein wesentliches Moment in den staatlichen Organisationsformen stellt der Raum dar. Außer durch Bande des Blutes wird durch die örtliche Nähe der Zusammenschluß der Einzelwesen gefördert. Der Zusammenschluß bedeutet gleichzeitig ein Abschließen nach außen gegen ähnliche Gemeinwesen, er bedeutet eine Abgrenzung der Siedelungen gegeneinander. So wird die Erdoberfläche in politischer Hinsicht durch zahlreiche Grenzzüge in größere und kleinere Teile zerlegt. Der Verlauf der Grenzen ist äußerlich in verschiedener Weise kenntlich. Es gibt bestimmte künstliche Grenzzeichen wie Pfeiler, Grenzsteine, Pfosten, Mauern und Gräben, oder aber es gelten nach Herkommen oder Vereinbarung bestimmte von der Natur hervorgebrachte Erscheinungen als Grenzen; hierhin gehören Wasserläufe, Gebirge und Hügel. Die Grenze, welche das Gebiet eines öffentlichen Gemeinwesens umschließt, hat nicht die Bedeutung einer Grundeigentumsgrenze. Der abgegrenzte Bezirk steht nicht im privaten Eigentum der Gemeinschaft, sie kann deshalb nicht zu wirtschaftlichen Zwekken, etwa zum Betriebe der Landwirtschaft, zur Errichtung eines Hauses usw. beliebig über einen jeden Teil des Gebietes verfügen, sondern sie kann, soweit sie nicht auf dem Wege eines bürgerlich-rechtlichen Geschäftes Eigentum besonders erwirbt, in ihm nur die ihr zustehende öffentliche Gewalt, eine sogenannte Gebietshoheit ausüben. Dieses Hoheitsrecht ist ein ausschließliches. Innerhalb ihrer Zuständigkeit können der Staat, die Gemeinde, die Behörde in den ihnen unterstellten Gebieten jede fremde Einwirkung gleichartiger Faktoren ausschließen, andererseits unterliegt ihrer Gewalt grundsätzlich auch jedermann in diesem Gebiete. Eine eigene unabgeleitete Gebietshoheit besitzt aber nur der Staat; alle anderen, Hoheitsrechte aus-

übenden Stellen, wie Gemeinden und Kommunalverbände können dies nur auf Grund einer staatlichen Ermächtigung. Die Ausdehnung der abgegrenzten Gebiete kann man teilweise auf eine Tätigkeit der in ihnen angesiedelten Gemeinschaften zurückführen, so die des Reichs- und des Staatsgebiets auf dem Wege der Eroberung, des völkerrechtlichen Abtretungsvertrages, des Zusammenschlusses usw., auch die der örtlichen Siedelungen, d. h. der Gemeinden, welche besonders im Mittelalter in der eigenmächtigen Ausdehnung ihrer Machtsphäre eine gewisse Freiheit hatten, während sie heutzutage einer solchen Freiheit zwar nicht ganz entbehren, in ihr durch den Staat aber doch stark eingeschränkt werden. Teilweise beruht die Abgrenzung von Gebieten auf der Anordnung übergeordneter Stellen, so z. B. die Schaffung von Verwaltungsbezirken, wie Regierungsbezirke, Militärbezirke, Bezirke der Justiz-, der Zoll-, der Eisenbahn-, der Post- und der Bergbauverwaltung. Unter den Grenzen kann man unterscheiden äußere, unter denen die Grenzen des Reiches und der einzelnen Staaten zu verstehen sind, und innere, als welche sich die übrigen darstellen.

Die inneren Grenzen können grundsätzlich im Verwaltungswege geschaffen oder abgeändert werden, also ohne Zustimmung der Volksvertretung. Dieser Satz erleidet aber zahlreiche Ausnahmen, wo dann nur auf dem Wege der Gesetzgebung eine Änderung vorgenommen werden darf, z. B. soweit die Einteilung in Gerichtsbezirke in Frage kommt; oder wo die Verwaltung nur auf Grund einer gesetzlichen Ermächtigung Grenzänderungen vornehmen darf. Einer besonderen Erwähnung bedürfen die Kommunalbezirke, d. h. die Bezirke der Gemeinden, Kreise und Provinzen. Das Gebiet der Gemeinden haben die neueren Städte- und Landgemeindeordnungen grundsätzlich in dem Umfange bestehen lassen, wie er sich geschichtlich entwickelt hatte; nur in Rheinland und Westfalen wich man von diesem Grundsatze in gewisser Beziehung ab; zur Zeit der Fremdherrschaft waren hier die kleineren Landgemeinden ihrer Selbständigkeit beraubt und zu größeren Gemeinden vereinigt worden; diesen Zustand ließ man insofern nicht bestehen, als man nach der Befreiung innerhalb des Verbandes der größeren Gemeinde — der sogen. Bürgermeisterei im Rheinlande und des Amtes in Westfalen — die kleinen Gemeinden wieder aufleben ließ, somit neue Gemeindebezirke schuf. — Wenn über die Grenzen der Gemeinden Streit besteht, so wird die Entscheidung im Verwaltungsstreitverfahren getroffen (S. 132). — Eine Veränderung der Gemeindegrenzen kann in verschiedenem Umfang wünschenswert werden. Es kann sich um bloße Grenzberichtigungen zum Zwecke einer leichteren Verwaltung handeln, es kann

aber auch so sein, daß ein größerer Teil oder ein ganzer fremder Bezirk einer Gemeinde einzuverleiben ist. Es sind die Fälle der Eingemeindung. Veranlassung zu der Eingemeindung kann ein wirtschaftliches Bedürfnis sein, z. B. aus einer Großstadt zieht die wohlhabendere Bevölkerung in eine benachbarte Landgemeinde, welche zur Villenkolonie wird; es geht dann der sich allmählich entvölkernden Großstadt, in der die Wohnhäuser sich mehr und mehr zu Geschäftshäusern umwandeln, in welche die fortgezogene Bevölkerung nur zur Arbeit einkehrt, die Steuerkraft der Fortgezogenen verloren und es ist wünschenswert, sie auf dem Wege der Eingemeindung wiederzuerlangen. Oder es wird einer Industriestadt der Zugang zu einer Wasserstraße durch eine fremde Gemeinde versperrt, welche nicht in der Lage ist, die zur Verschiffung der Industrieerzeugnisse nötigen Hafenbauten herzustellen. Oder aber eine Stadt hat im eigenen Bezirk nicht genügend Platz, um ihre wirtschaftlichen Unternehmungen, z. B. Wasser-, Elektrizitäts-, Gaswerke anzulegen. Auch polizeiliche Gesichtspunkte können mitsprechen, wenn z. B. die Häuser von zwei Gemeinden aneinander grenzen, dann ist im Interesse eines einheitlichen Feuerschutzes die Eingemeindung wünschenswert. Grundlage der Eingemeindung kann ein Einverständnis der Beteiligten sein, es kann aber unter gewissen Voraussetzungen auch gegen den Willen eines Teiles eine Eingemeindung vor sich gehen. Vollendet wird die Eingemeindung stets nur durch einen Akt des Staates, der in manchen Fällen durch eine Behörde, in einigen durch den König, in anderen durch ein Gesetz vollzogen wird. — Durch Gesetz werden die Gebiete der Kreise und Provinzen verändert.

Als äußere Grenzen sind, wie erwähnt, diejenigen der Staaten und des Reiches zu bezeichnen. Der Staat Preußen ist erst im Laufe der Jahrhunderte zu einem einheitlichen Gebiete geworden. Er ist zusammengewachsen aus Territorien, welche ursprünglich nur die Person des Herrschers gemeinsam hatten, im übrigen ihre gesonderte Verfassung wie zu der Zeit weiter besaßen, als sie noch nicht unter hohenzollerscher Herrschaft standen. Erst die Hohenzollernfürsten haben sie zu einer staatlichen Einheit gemacht. Die Preußische Verfassung stellt das Endergebnis der Entwickelung fest, indem sie sagt: „Alle Landesteile der Monarchie in ihrem gegenwärtigen Umfange bilden das preußische Staatsgebiet“ (Artikel 1). Während im Mittelalter die Auffassung herrschte, daß der Fürst sein Land, wie etwa ein Grundstück, unter seine Erben teilen könne, ist nach heutigem Rechte eine Zerteilung oder Verkleinerung seitens des Herrschers einerseits durch die Thronfolgeordnung (S. 78), andererseits auch durch die Bestimmung ausgeschlossen, daß es zu einer Änderung

des Staatsgebietes, möge es sich nun um eine Verringerung oder Vergrößerung handeln, eines Gesetzes bedarf, so daß also solche Akte nur mit Zustimmung des Landtages vorgenommen werden können. — Dasjenige Gebiet, welches der Herrschaft des Reiches untersteht, kann man in zwei Teile teilen, in das Bundesgebiet und die Schutzgebiete. Das Bundesgebiet stellt den Kern des Reiches dar. Es umfaßt das Gebiet derjenigen Staaten, durch deren Zusammenschluß das Reich entstanden ist, sowie Elsaß-Lothringens, welches seit 1911 in wichtigen Punkten wie ein Mitglied der deutschen Staatenvereinigung behandelt wird. Das Bundesgebiet ist das Gebiet der Vereinsglieder, deren Gesamtheit Inhaberin der Vereins- oder Reichsstaatsgewalt ist. Innerhalb des Bundesgebietes besteht eine doppelte Herrschaft, die der Reichsgewalt über das ganze, und die der einzelnen Gliedstaatsgewalt über ihr eigenes Gebiet; jede von beiden herrscht in dieser Weise innerhalb der Grenzen der ihr zukommenden Zuständigkeit (S. 11). Während sich nun Veränderungen des preußischen Staatsgebietes auf dem einfachen Wege der Gesetzgebung vollziehen, ist eine Abänderung des Bundesgebietes durch eine Änderung der Reichsverfassung bedingt. — Die Reichsgewalt hat sich seit 1884 über die Grenzen des Bundesgebietes hinaus mehr und mehr durch Erstrekkung auf die Schutzgebiete ausgedehnt. Diese sind nicht auch, wie die einzelnen Staaten, herrschaftsberechtigte Glieder im Organismus des Reiches, sondern sie sind der Herrschaft der Reichsgewalt unterworfen, wie etwa die Provinzen der preußischen Staatsgewalt. Der äußere Umfang der Schutzgebiete ist wesentlich durch Verträge mit anderen Staaten, insbesondere England und Frankreich, bestimmt. Während früher die Reichsregierung allein Schutzgebiete erwerben und abtreten konnte, ist seit 1912 zu allen Gebietsveränderungen ein Reichsgesetz erforderlich, soweit es sich nicht bloß um Grenzberichtigungen handelt.

§ 3. Das Volk.

Als Merkmal des Staates und der Gemeinde wurde die Organisation eines seßhaften Volkes unter einer gemeinsamen Gewalt angegeben (S. 2). Es wird hier darzustellen sein, wie weit sich der Kreis der einer solchen Organisation Angehörigen erstreckt und welches ihre Stellung zum Gemeinwesen ist. Es ist weiter zu schildern, welche von ihnen eine besondere Stellung im öffentlichen Leben einnehmen und zwar sind gesondert zu betrachten einerseits diejenigen, deren Sonderstellung unmittelbar kraft Gesetzes erworben wird, falls gewisse Vorbedingungen gegeben sind; es gehören dahin

besonders die Gemeindebürger, die Parlamentswähler, die standes- und landesherrlichen Familien; es sind andererseits zu erwähnen diejenigen, deren Sonderstellung erst auf Grund einer Ernennung oder Wahl erworben wird, wie die Beamten und die Volksvertreter.

I. Die Zugehörigkeit zu Staat und Gemeinde.

Die Bedingungen der Zugehörigkeit und die mit ihr zusammenhängenden Rechte und Pflichten sind verschieden, je nachdem ob es sich um Gemeinde, Kommunalverband, Staat oder Reich handelt.

1. Die Kommunalangehörigkeit. Gemeinde-, Kreis- oder Provinzialangehörige oder -einwohner sind alle diejenigen Personen, welche im Kommunalbezirke ihren Wohnsitz haben. Beim Erwerbe der Kommunalangehörigkeit macht das Alter, das Geschlecht und die Staatsangehörigkeit keinen Unterschied; Kinder, Frauen, Ausländer gehören also z. B. mit zur Stadteinwohnerschaft, da sie einen Wohnsitz haben können, sei es, daß sie ihn selbständig durch Niederlassung begründen, sei es, daß sie den Wohnsitz ihrer Eltern oder Ehegatten teilen. Durch Aufgeben des Wohnsitzes wird die Zugehörigkeit verloren. In der Regel sind zwar Einwohner, gehören aber nicht zu der Gemeinde und können deshalb nicht Bürger werden, die servisberechtigten Militärpersonen des aktiven Dienststandes; es sind diejenigen, denen nötigenfalls Quartier zu gewähren ist, wofür der Quartierträger Entschädigung, sogen. Servis erhält. Nicht hierher gehören die zur Disposition gestellten Offiziere, die Mitglieder der Gendarmerie, die Beamten der Garnison- und Lazarettverwaltung. Diese letzteren alle sind also Angehörige der Stadtgemeinde. — Die Zugehörigkeit zu einer Kommune geht durch das Aufgeben des Wohnsitzes in ihrem Bezirke verloren. — Mit der Einwohnereigenschaft sind gewisse Rechte und Pflichten verbunden. Die Rechte der Einwohner bestehen darin, daß sie einen Anspruch darauf haben, die öffentlichen Kommunalanstalten mitzubenutzen. Als Anstalten in diesem Sinne haben zu gelten z. B. Abfuhr- und Straßenreinigungsanstalten, Kanalisation, Armen- und Krankenhäuser, Leihanstalten, Schlachthäuser, Begräbnisplätze; für die Benutzung können die Kommunen Gebühren erheben. Außer solchen öffentlichen Anstalten können die Kommunen auch private Unternehmungen veranstalten, bei welchen der Erwerbszweck vorwiegt, wie z. B. Brauereien, Ziegeleien, Gasanstalten usw. Auf die Leistung ihrer Dienste haben die Einwohner keinen öffentlichen Anspruch. So weit öffentliche Ansprüche der Einwohner bestehen, sind sie rechtlich geschützt, sie können in letzter Linie vor den Verwaltungsgerichten geltend gemacht werden. —

Die Pflicht der Einwohner besteht darin, daß sie direkte Kommunalabgaben zu zahlen haben. Solche sind in Preußen jetzt nur noch in der Form der Gemeindeabgaben vorhanden, während die Kreis- und Provinzialabgaben von den Gemeinden und Kreisen entrichtet werden, so daß die Belastung der Einwohner nur noch als eine mittelbare bezeichnet werden kann, die dann eintritt, wenn die Gemeinden zum Zweck der Deckung ihrer Leistungen an höhere Kommunalverbände ihre Steuersätze erhöhen müssen.

2. Die Staatsangehörigkeit. Während für die Zugehörigkeit zur Kommune die Begründung des Wohnsitzes genügte, sind für die Erlangung der Zugehörigkeit zu einem deutschen Staate oder zum Reiche ganz andere Grundsätze maßgebend und ausgesprochenermaßen kann hier der Wohnsitz niemals eine Zugehörigkeit begründen. Sowohl für die Einzelstaaten wie für das Reich ist die Frage des Erwerbes und des Verlustes einheitlich durch ein Reichsgesetz geregelt, es ist jetzt das Reichsgesetz vom 22. Juli 1913.

Der Grundgedanke des deutschen Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes weist auf die Entwicklung des Staates aus dem engen Verbande der Familie hin. Es ist vor allem die Familienzugehörigkeit, welche die Staatsangehörigkeit begründet. Die Erwerbungsgründe, welche diesem Grundsatze entspringen, sind die folgenden: Eheliche Kinder erwerben die Staatsangehörigkeit des Vaters, uneheliche die der Mutter, wobei es einerlei ist, ob die Geburt im Inlande oder im Auslande erfolgt; Findelkinder gelten bis zum Beweise des Gegenteils als Angehörige des Bundesstaates, in welchem sie gefunden wurden. Die Staatsangehörigkeit des Vaters wird von unehelichen Kindern erworben, wenn sie vom Vater legitimiert werden; Adoption dagegen genügt nicht. Die Frau endlich erwirbt durch Verheiratung mit einem Deutschen dessen Staatsangehörigkeit. Ist eine dieser Voraussetzungen erfüllt, so ist unmittelbar die Angehörigkeit erworben. Sind solche Vorbedingungen nicht erfüllt, dann kann sie auf dem Wege der besondern staatlichen Verleihung erlangt werden. Voraussetzung ist stets ein Antrag desjenigen, der deutscher Staatsangehöriger werden will. In Preußen geht der Antrag an den Regierungspräsidenten. Für die Verleihung gelten je nach der bisherigen Staatsangehörigkeit des Antragstellers verschiedene Grundsätze. Gehörte er schon einem anderen deutschen Staate an und hat er sich in dem Staate, in welchem er Angehöriger werden will, niedergelassen, ohne daß ein armenpolizeilicher Grund vorliegt, ihm die Niederlassung zu untersagen, dann muß ihm die sogenannte Aufnahme gewährt werden. War er dagegen Ausländer, so liegt in der Regel kein solcher Zwang vor. Die sogenannte Einbürgerung

kann, falls er gewisse Bedingungen erfüllt, gewährt werden, indessen ist das ein freier Gnadenakt der Regierung; nur in Ausnahmefällen besteht hier ein Zwang, besonders dann, wenn es sich um Personen handelt, welche früher schon einmal die deutsche Staatsangehörigkeit besessen hatten. In Fällen einer Verleihung wird eine Urkunde ausgestellt. Als solche Verleihungsurkunde gilt auch die staatlich vollzogene oder bestätigte Bestallung im unmittelbaren oder mittelbaren Staatsdienst, Kirchen-, Schul- oder Kommunaldienst. — Entsprechend der Erwerbung kann auch der Verlust der Staatsangehörigkeit mit Familienverhältnissen zusammenhängen. Wird ein uneheliches Kind von seinem, einem anderen Staate angehörenden Vater legitimiert, so verliert es seine Staatsangehörigkeit. Das Gleiche ist der Fall mit einer Frau, welche einen Mann mit anderer Staatsangehörigkeit ehelicht. Der Verleihung der Staatsangehörigkeit entspricht die Entlassung aus dem Staatsverbande, welche gewährt werden muß, wenn der Antragsteller gewisse Bedingungen erfüllt. Der Verlust tritt weiter ein, wenn eine nichtdeutsche Staatsangehörigkeit erworben worden ist, dagegen nicht dann, wenn es sich um Erwerbung der Zugehörigkeit zu einem anderen deutschen Staate auf dem Wege der Aufnahme handelt, so daß man also mehrere deutsche Staatsangehörigkeiten zugleich besitzen kann. Endlich kann auch strafweise die Staatsangehörigkeit entzogen werden, nämlich demjenigen, welcher im Falle des Krieges oder der Kriegsgefahr der Aufforderung des Kaisers, aus dem Auslande zurückzukehren, nicht nachkommt, ferner auch demjenigen, welcher ohne Erlaubnis seiner Regierung in fremden Staatsdienst tritt und trotz ausdrücklicher Aufforderung zum Austritte in ihm verbleibt.

Die Staatsangehörigkeit bedeutet ein Verhältnis von Rechten und Pflichten zwischen dem Staat und seinen Angehörigen. Es besteht für den Untertanen die Verpflichtung zum Gehorsam. Der Gehorsam ist aber ein gesetzmäßiger, d. h. der Staat ist zwar darin unbeschränkt, welche Pflichten er dem Untertanen auferlegen will, aber diese Pflichten müssen unmittelbar oder mittelbar in der Form des Gesetzes, d. h. unter Mitwirkung der Volksvertretung geregelt sein. Den gesetzmäßigen Geboten des Staates ist Folge zu leisten, andernfalls wird Zwang gegen den Ungehorsamen angewendet. Dem staatlichen Zwange unterliegt auch der Ausländer, solange er innerhalb der Staatsgrenzen weilt. Dem Untertanen liegt außer den gesetzlich besonders geregelten Pflichten auch die Verpflichtung zur Treue ob, er hat alle Handlungen zu unterlassen, welche auf Schädigung des Staates ausgehen. In gewissen Fällen kann die Verletzung der Treupflicht als Hochverrat oder Landesverrat strafbar sein.

Der Staatsangehörige hat gegenüber dem Staate Rechte, welche in ihrem Umfange, ebenso wie die Pflichten, vom Staate einseitig durch Gesetz bestimmt werden. Die Staatsangehörigen haben ein Recht auf Schutz und ein Recht auf Wohnsitz im Gebiete ihres Staates. Es werden ihnen in vielen Einzelgesetzen Ansprüche auf Rechtsschutz, Mitgenuß öffentlicher Einrichtungen gegeben usw. Viele Rechte, welche sich aus der Staatsangehörigkeit ergeben, stehen jetzt allen Reichsangehörigen zu. Eine selbständige Bedeutung hat die Zugehörigkeit zu einem Einzelstaat hinsichtlich der Rechte jedenfalls noch, soweit sie die Voraussetzung zu besonderen staatsbürgerlichen Rechten und Pflichten, wie Landtagswahlrecht, Gemeindebürgerrecht ist.

3. Reichszugehörigkeit. Unter denjenigen Personen, welche durch enge Rechtsbande mit dem Deutschen Reiche verknüpft sind, kann man zwei Klassen unterscheiden, nämlich die Reichsangehörigen und die Schutzgebietsangehörigen. Die Reichsangehörigkeit wird in erster Linie mit der Zugehörigkeit zu einem deutschen Staate oder Elsaß-Lothringen erworben. Der Besitz einer deutschen Staatsangehörigkeit zieht also unmittelbar den der Reichsangehörigkeit nach sich. Eine solche mittelbare Erwerbung ist die tatsächliche Regel, jedoch erleidet sie Ausnahmen. Es kann nämlich die Reichsangehörigkeit unmittelbar verliehen werden und zwar Ausländern, welche sich in einem deutschen Schutzgebiete niedergelassen haben, oder dortigen Eingeborenen, oder endlich im Auslande ansässigen Personen, welche schon früher einmal Deutsche gewesen waren, ihre Reichsangehörigkeit dann aber verloren hatten. Die mittelbare Reichsangehörigkeit geht mit der Staatsangehörigkeit, die unmittelbare aus denselben Gründen wie die letztere verloren. Den Reichsangehörigen liegt die Verpflichtung zu Treue und Gehorsam gegen das Reich ob. Die Treuverpflichtung ist im Interesse des guten Einvernehmens der deutschen Staaten untereinander und damit des Zusammenhaltes des Reiches in gewissem Umfange auch gegenüber den deutschen Staaten begründet, welchen der einzelne Reichsangehörige nicht zugehört; so werden insbesondere auch Hoch- und Landesverrat, sowie Majestätsbeleidigung gegen den fremden Staat und den fremden Landesherrn, in dessen Gebiet man sich aufhält, bestraft. — An Rechten stehen dem Reichsangehörigen zu der Anspruch auf Schutz dem Auslande gegenüber und der Anspruch, in allen deutschen Staaten wie ein Inländer behandelt zu werden, es besteht ein sogenanntes gemeinsames Indigenat (RV. Art. 3).

Der Gewalt des Reiches unterstehen dauernd, ohne die Reichs-

angehörigkeit zu besitzen, die Schutzgebietsangehörigen, d. h. die Eingeborenen der deutschen Schutzgebiete.

II. Die unmittelbar gesetzlichen Sonderrechte.

Aus der Gesamtheit der Gemeinde-, Staats- und Reichsangehörigen hebt sich eine Minderzahl hervor, welcher unmittelbar kraft Gesetzes höhere Rechte und höhere Pflichten zukommen. Eine einheitliche Bezeichnung für diese Bevorrechteten fehlt, man kann sie Träger politischer Rechte nennen, während man die den Angehörigen von Staat und Gemeinde unterschiedslos zukommenden Rechte als bürgerliche bezeichnet.

1. Die kommunalen politischen Rechte. Unter den Angehörigen der Ortsgemeinden haben eine besondere Stellung die Bürger der Städte, die Gemeindemitglieder, Gemeindeberechtigten, Meistbeerbten usw. der Landgemeinden. Die Voraussetzungen für die Erwerbung dieser Vorzugsstellung sind nicht überall ganz die gleichen. Sie sind verschieden sowohl nach der Art der Gemeinden, als auch nach Provinzen. Als überwiegend gleichmäßige Erfordernisse kann man die folgenden bezeichnen: männliches Geschlecht, preußische Staats- — oder nach den Kommunalordnungen neuern Datums — Reichsangehörigkeit, Selbständigkeit, d. h. ein Lebensalter von wenigstens 24 Jahren und eigener Hausstand, ferner seit einem Jahre Besitz der Gemeindeangehörigkeit (S. 23), Nichtempfang von Armenunterstützung aus öffentlichen Mitteln, Zahlung der Gemeindeabgaben und ein gewisser Besitz. Dieser letzten Bedingung kann auf verschiedene Weise Genüge getan werden, nämlich z. B. durch Alleinbesitz eines Wohnhauses im Gemeindebezirk, oder dadurch, daß der Einwohner zu einer Einkommensteuer veranlagt ist oder ein gewisses Jahreseinkommen hat, mit anderen Worten, es muß ein gewisser Zensus erreicht sein. Daß der Betreffende im Besitze der bürgerlichen Ehrenrechte sein muß, ist selbstverständlich, wird aber in den Gemeindeverfassungsgesetzen noch besonders betont. Wenn eines der Erfordernisse nicht mehr zutrifft oder von den wahlweisen Bedingungen des Besitznachweises keine mehr erfüllt wird, dann geht das Bürger- oder Gemeinderecht verloren. Das Bürger- oder Gemeinderecht umfaßt das Recht, an den Wahlen zu den Gemeindevertretungen teilzunehmen oder, wo, wie in den kleineren Landgemeinden, keine Vertretung besteht, in der Gemeindeversammlung mitzustimmen, ferner umfaßt es das Recht zur Bekleidung unbesoldeter Ämter in der Verwaltung und Vertretung der Gemeinde. Es besteht dann andererseits auch die Pflicht, solche Ehrenämter anzunehmen. Die Ablehnung eines Ehrenamtes ist nur dann zulässig,

wenn ein gesetzlicher Entschuldigungsgrund wie anhaltende Krankheit, ein Alter von 60 Jahren, ärztlicher Beruf usw. gegeben ist. Durch Ehrenminderung und stärkere Besteuerung kann die Pflichtverletzung gestraft werden. Die Rechte der Bürger und der Gemeindeberechtigten genießen in letzter Linie verwaltungsgerichtlichen Schutz.

Auch in Kreis und Provinz kann man eine kleinere Zahl von Personen unterscheiden, welche sich vor den Kreis- und Provinzialangehörigen durch besondere politische Rechte auszeichnen. Im Kreise sind es die reichsangehörigen, im Besitze der bürgerlichen Ehrenrechte befindlichen männlichen Kreiseinwohner, welche das 21. Lebensjahr vollendet haben und berechtigt sind, über ihr Vermögen zu verfügen. Sie sind, soweit nicht in einzelnen Fällen noch weitere Anforderungen, wie z. B. Bürgerrecht in einer Stadt, durch das Gesetz gestellt werden, berechtigt und verpflichtet, an der Verwaltung und Vertretung des Kreises ehrenamtlich teilzunehmen. Ein Wahlrecht kommt nur einem Teil von ihnen zu, nämlich nur, soweit nicht die Mitglieder des Kreistages von Städten und Landgemeinden gewählt werden (S. 56). — In der Provinz haben eine besondere Stellung diejenigen männlichen Reichsangehörigen, welche selbständig sind, das 30. Lebensjahr vollendet haben und der Provinz seit mindestens einem Jahre durch Grundbesitz oder Wohnsitz angehören. Diese Personen sind wählbar zu den Ehrenämtern der Provinz, hier besteht aber keine Annahmepflicht. Ein Wahlrecht von Einzelpersonen besteht bei der Wahlverfassung der Provinz nicht (S. 62).

Abgesehen von den besonderen Vorzugsrechten, welche einzelnen Personen innerhalb der hier erwähnten Selbstverwaltungskörper Gemeinde, Kreis und Provinz zustehen, soll auf ähnliche Rechte wenigstens hingedeutet werden, welche auf Grund staatlicher Anordnung einzelnen Mitgliedern gewisser öffentlicher Korporationen zustehen, so z. B. sind in den Innungen nur volljährige verfügungsberechtigte Mitglieder wahlberechtigt; zum Innungsvorstande, Gesellenausschuß usw. wählbar sind nur Personen, welche zum Amte eines Schöffen fähig sind; auch hier besteht ein Zwang zur Annahme des Ehrenamtes; wählbar zu den Organen der Krankenkassen usw. sind volljährige Reichsangehörige ohne Unterschied des Geschlechts; es gibt ferner Voraussetzungen für die Wählbarkeit in den Vertretungen der Zweckverbände usw.

2. Die staatlichen politischen Rechte. In Staat und Reich nehmen eine bevorzugte Stellung die Wahlberechtigten ein. Das aktive Landtagswahlrecht hat in Preußen jeder männliche preußische Staatsangehörige, welcher das 24. Lebensjahr vollendet hat,

selbständig ist, nicht aus öffentlichen Mitteln Armenunterstützung bezieht und im Besitze der bürgerlichen Ehrenrechte sich befindet in der Gemeinde, in der er seit 6 Monaten seinen Wohnsitz oder Aufenthalt hat. Von der Ausübung ihres Wahlrechtes sind die zum aktiven Heere und der Marine gehörigen Militärpersonen ausgeschlossen. Der Inhalt des aktiven Wahlrechts ist in Preußen der, daß der Berechtigte bei Wahlen zum Hause der Abgeordneten als Urwähler seine Stimme zugunsten von 1 oder 2 Wahlmännern abgeben darf. Eine Verpflichtung dazu besteht nicht. Als Wahlmann, der dann unmittelbar seine Stimme für den Kandidaten abgeben kann, wählbar ist jeder stimmberechtigte Urwähler in seinem Urwahlbezirke. Das passive Wahlrecht zum Abgeordnetenhaus besitzt jeder Preuße, der das 30. Lebensjahr vollendet hat, im Vollbesitz der bürgerlichen Ehrenrechte und seit mindestens einem Jahre preußischer Staatsangehöriger ist. — Das aktive Reichstagswahlrecht besitzt jeder männliche Deutsche, der das 25. Lebensjahr zurückgelegt hat, sofern er nicht unter Vormundschaft steht, sich im Konkurse befindet oder im letzten Jahre Armenunterstützung bezogen hat oder ohne bürgerliche Ehrenrechte ist. Wie in Preußen so ruht auch im Reiche das aktive Wahlrecht der Militärpersonen. Das passive Wahlrecht hat jeder Wähler, sofern er seit mindestens einem Jahre Reichsangehöriger ist.

Außer den Wahlberechtigten sind noch andere Staatsangehörige durch den Besitz von öffentlichen Rechten ausgezeichnet. Es handelt sich um solche Fälle, in welchen der Bevorzugte zwar nicht unmittelbar berechtigt ist, an der Staatsverwaltung teilnehmen, wo er aber Eigenschaften besitzt, welche ihn zum Gliede eines Kreises von Personen machen, aus denen einzelne zur Teilnahme an den Staatsgeschäften berufen werden können. Diesem Gesichtspunkte kann man die schon erwähnten passiv Wahlberechtigten unterordnen, ferner auch diejenigen Personen, welche die zur Bekleidung eines Berufsamtes in vielen Fällen erforderliche Vorbildung besitzen, wie z. B. solche, welche ihre Befähigung zum Richteramte oder zum höheren Verwaltungsdienste durch Ablegung des Assessorexamens nachgewiesen haben. Endlich aber gibt es Personen, welche vom Gesetz als allein tauglich zu bestimmten Ämtern angesehen werden, ohne daß sie einen derartigen Befähigungsnachweis zu erbringen haben. Hier sind z. B. zu nennen die zur Bekleidung des Schöffen- und Geschworenenamtes Fähigen. Es sind dies verfügungsfähige im Vollbesitz der Ehrenrechte stehende Reichsangehörige, denen nicht die Befähigung zu öffentlichen Ämtern durch strafgerichtliches Urteil entzogen ist und gegen die nicht ein Verfahren schwebt, in

welchem ihnen die bürgerlichen Ehrenrechte oder die Fähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter abgesprochen werden kann. Für die in dieser Weise als geeignet bezeichneten Personen besteht eine Pflicht zur Annahme des Schöffen- und Geschworenenamtes. Die gleichen Vorbedingungen, wenn auch manchmal mit einigen Erschwerungen, werden hinsichtlich der Eignung zu anderen Ehrenämtern gemacht, so z. B. zu den Ämtern als Beisitzer in den Gewerbe- und Kaufmannsgerichten. Manchmal ist die Eignung zu staatlichen Ehrenämtern davon abhängig gemacht, daß der Betreffende sich zu gewissen kommunalen Ehrenämtern eignet, so müssen die gewählten Mitglieder des Provinzialrates (S. 61) und des Bezirksausschusses (S. 58) die Wählbarkeit zum Landtage der betreffenden Provinz besitzen.

3. Rechte der standes- und landesherrlichen Häuser. In der Periode der französischen Revolution und ihrer Nachwirkungen auf Deutschland hat eine große Anzahl von deutschen Landesherren ihre früher ausgeübte öffentliche Gewalt, welche mehr oder weniger eine Staatsgewalt war, verloren. Ihre Gebiete gingen in größeren Staatswesen auf. Man hat indessen diesen nun sogenannten Standesherren und ihren Familien gewisse beschränkte öffentliche Rechte belassen. Sie können Hausgesetze für ihre Güter und Familienangelegenheiten schaffen, sind frei vom Militärdienst, in Strafsachen unterstehen die Häupter der Familie einem Gericht von Standesgenossen, vor der Ernennung von gewissen Verwaltungsbeamten im standesherrlichen Gebiete sind sie zu hören usw. Mit den fürstlichen Familien stehen sie hinsichtlich der Ebenbürtigkeit auf einer Stufe. Die Häupter der Familien sind erblich berechtigte Mitglieder des Herrenhauses.

Mit höheren Rechten als die standesherrlichen sind die Mitglieder der regierenden Häuser, denen das fürstliche Haus Hohenzollern und die 1866 depossedierten Fürstenhäuser im wesentlichen gleichgestellt sind, ausgestattet. Unter ihnen steht in Preußen an erster Stelle das königliche Haus Hohenzollern. Die Bedingungen, durch deren Erfüllung die Zugehörigkeit zum königlichen Hause erlangt wird, sind die folgenden. Es ist erforderlich leibliche und eheliche Abstammung von dem ersten Erwerber des Thrones, d. h. von Kurfürst Friedrich I.; sie muß aus ebenbürtiger Ehe mit einer Frau aus einem jetzt oder früher in Deutschland oder einem anderen Kulturlande regierenden christlichen Hause herrühren; auch muß die Ehe mit Bewilligung des jeweiligen Hauptes des hohenzollerschen Hauses geschlossen worden sein; es gehören nur die von Männern des Hauses abstammenden Personen zu der könig-

lichen Familie. Außer den durch Abstammung Zugehörigen werden Mitglieder des Hauses auch die durch Heirat in dasselbe eintretenden Frauen. Die Zugehörigkeit zum Hause geht verloren, wenn eine Frau eine ebenbürtige Ehe mit einem Manne aus einem anderen Fürstenhause eingeht. Nicht als Mitglied des Hauses wird der über ihm stehende König betrachtet. Die Sonderstellung der Mitglieder des königlichen Hauses besteht hauptsächlich in Folgendem. Sie sind von der Wehr- und direkten Steuerpflicht, mit Ausnahme der Grundsteuern, befreit, sie haben einen besonderen Gerichtsstand, Streitigkeiten mit anderen Mitgliedern des Hauses werden vor einem hausgesetzlichen Sondergericht ausgetragen, in andern Fällen sind Klagen gegen sie beim Geheimen Justizrat am Kammergericht, in letzter Instanz beim Reichsgericht anzubringen; gegen Tätlichkeiten und Beleidigungen verleiht ihnen das Strafgesetzbuch erhöhten Strafschutz; bei ihrer Vernehmung als Zeugen und bei der Eidesleistung brauchen sie nicht vor dem Gericht zu erscheinen. Das königliche Haus hat das Recht der Autonomie auf dem Gebiete des Personen- und Familienrechtes.

Die höchsten Vorrechte genießt in Preußen der aus der königlichen Familie hervorgehende König, der zugleich Deutscher Kaiser und als solcher der Höchstbevorrechtete im Deutschen Reiche ist. Von der Stellung des Königs und des Kaisers wird in anderem Zusammenhange die Rede sein (S. 77 und 96).

III. Die Sonderrechte auf Grund von Ernennung oder Wahl.

Eine große Anzahl von Staatsangehörigen nimmt an der öffentlichen Verwaltung unmittelbar teil und wird zu dieser Tätigkeit durch Ernennung seitens eines Staats- oder Kommunalorganes oder durch allgemeine Wahl der Bürger oder bestimmter Körperschaften berufen, welche in manchen Fällen zu ihrer Wirksamkeit der Bestätigung durch staatliche Organe bedarf. Die hier gemeinten Personen sind die Beamten und die Volksvertreter.

1. Die Beamten. Die Beamten stehen zum Staate in einem Dienstverhältnisse, dessen Besonderheit zunächst darzulegen ist.

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben bedürfen Staat und Gemeinde der Arbeitskraft von Menschen, welche rechtlich zu Diensten verpflichtet werden. Die Natur dieser Verpflichtung kann verschieden sein. Staat und Gemeinde können die Dienste einzelner Personen ebenso gewinnen, wie es jeder beliebige Privatmann tut, welcher etwa Arbeiter für seinen Gewerbebetrieb durch einen Dienstvertrag, oder einen Unternehmer zur Herstellung eines Bauwerkes

durch einen Werkvertrag verpflichtet. Benutzt der Staat in dieser Weise die durch das bürgerliche Recht gegebenen Verpflichtungsformen, so untersteht das Verhältnis auch in seinem ganzen Umfange den Regeln des bürgerlichen Rechtes, d. h. es steht einerseits dem Arbeiter, Unternehmer usw. völlig frei, ob er sich überhaupt mit dem Staate einlassen will, der Staat hat andererseits sich an die ordentlichen Gerichte zu wenden, wenn er den Vertrag als durch die Gegenseite verletzt ansieht. Den Weg der bürgerlichrechtlichen Bindung des Untertanen werden Staat und Gemeinde nach unserer heutigen Auffassung bloß in solchen Fällen einschlagen können, in welchen ein gewisser technischer Erfolg, wie Herstellung eines Gebäudes, eines Weges, einer Abschrift erreicht werden soll. Die zweite Möglichkeit, sich Menschenhilfe zu verschaffen, hat der Staat in seiner Gewalt über die Untertanen, kraft deren er sie auch gegen ihren Willen zum Dienste zwingt. Dieses Verfahren wird angewendet zur Schaffung des Heeres. Der der allgemeinen Wehrpflicht unterliegende Untertan steht zum Staate nicht in einem bürgerlichen Dienstverhältnisse, in welchem er zur Erfüllung seiner Verpflichtungen etwa durch die bürgerlichen Gerichte angehalten werden müßte, sondern die Pflichtverletzung zieht hier Bestrafung durch die vorgesetzten Stellen nach sich. Unter Geltendmachung des Gewaltverhältnisses werden auch zu anderen als militärischen Diensten die Untertanen herangezogen, es sind diejenigen Ehrenbeamten, für welche Annahme des Amtes gesetzliche Pflicht ist, wie z. B. Schöffen und Geschworene (vgl. auch verschiedene Beispiele (S. 28). Staat und Gemeinde verfügen schließlich über die Kräfte von Personen, welche ebenso wie die als Beispiel erwähnten Arbeiter oder Unternehmer nicht gezwungen werden können, in ein Dienstverhältnis zum Staate zu treten, deren Beziehungen zu Staat oder Gemeinde aber ebenso wie die des Soldaten oder der dem Annahmezwange unterliegenden Ehrenbeamten nicht bürgerlicher, sondern öffentlicher Natur sind, so daß diese Personen also durch Zwang seitens der zuständigen Verwaltungsstellen ohne Anrufung der bürgerlichen Gerichte zur Pflichterfüllung angehalten werden können. Hierhin gehören die Berufsbeamten und diejenigen Ehrenbeamten, für welche kein Zwang zur Annahme des Amtes besteht, wie die Ehrenbeamten in der Provinzialverwaltung.

Nach Darlegung der Natur des Beamtendienstverhältnisses ist die Sonderstellung der Berufs- und Ehrenbeamten zu schildern.

Die Rechtsverhältnisse der Berufsbeamten werden durch verschiedene Gesetze geregelt, und zwar ist die Regelung eine gesonderte für preußische nichtrichterliche und richterliche Be-

amte, für preußische Kommunalbeamte, für Reichsbeamte und für Kolonialbeamte. Die Beamten werden nach verschiedenen Rücksichten eingeteilt. Das Preußische Allgemeine Landrecht unterschied „Militär- und Zivilbediente". Man rechnet aber heutzutage die zur Erfüllung der allgemeinen Wehrpflicht dienenden Personen sowie die Offiziere nicht hierher, sondern sie unterstehen einem Sonderrecht, nur die eigentlichen Militärbeamten unterstehen dem Beamtenrecht. Man scheidet weiter Reichsbeamte, d. h. solche Beamte, die in einem Dienstverhältnisse zum Reiche stehen, Kolonialbeamte, d. h. solche, welche für den Dienst eines Schutzgebiets angestellt sind, und preußische Staatsbeamte. Weiter scheidet man unmittelbare und mittelbare Beamte. Mittelbare Staatsbeamte sind Beamte im Dienste der Gemeinden und Kommunalverbände, ferner auch anderer dem Staate eingefügter, mit der Erfüllung von Staatsaufgaben beauftragter Faktoren, wie Landwirtschaftskammern, Handelskammern, Deichverbände. Unmittelbare Reichsbeamte sind solche, welche der Kaiser oder die von ihm ermächtigte Behörde ernennt; z. B. die oberen und die Aufsichtsbeamten bei der Post; mittelbare Reichsbeamte sind Beamte, welche von den Landesregierungen ernannt werden, aber auf Grund der Reichsverfassung dem Kaiser Gehorsam zu leisten haben, z. B. die Postbeamten, soweit ihre Ernennung nicht Recht des Kaisers ist. Die Beamten werden endlich in drei große Klassen, nämlich obere, mittlere und untere eingeteilt. Innerhalb dieser Klassen kommen dann weitere Rangunterschiede vor.

Die gesamten hier erwähnten Einteilungen bedeuten Rechtsunterschiede in der Stellung der Beamten, auf welche in allen Einzelheiten nicht eingegangen werden kann. Nur die wesentlichsten Punkte des Beamtenrechtes seien hier dargelegt.

Die Beamteneigenschaft wird durch die Anstellung erlangt. Sie kann in einer Ernennung durch das Haupt der Regierung, d. h. den König, Kaiser, oder wen sie beauftragt haben, bestehen; manchmal erfolgt die Ernennung auf Vorschlag einer anderen Stelle, so schlägt z. B. der Bundesrat dem Kaiser in einigen vom Gesetz bestimmten Fällen die zu Ernennenden vor; die Anstellung kann aber auch in einer Wahl ihre Grundlage haben, wie das bei den Bürgermeistern, besoldeten Stadträten, Beigeordneten und Landgemeindevorstehern der Fall ist, welche durch die Vertretungen der Gemeindebürger gewählt werden; regelmäßig bedarf eine derartige Wahl einer Bestätigung der Regierung. Die Anstellung wird bewirkt durch Aushändigung einer Anstellungsurkunde. Voraussetzung für die Anstellung ist, daß der Betreffende im Vollbesitze der bürgerlichen

Ehrenrechte ist; bei vielen Ämtern, z. B. bei den richterlichen und den höheren Verwaltungsämtern, ist auch das Bestehen einer Prüfung Voraussetzung, gelegentlich auch die Erreichung einer bestimmten Altersstufe, so des vollendeten 35. Lebensjahres für die Mitglieder des Reichsgerichts, des 30. für die Mitglieder des Oberverwaltungsgerichts. — Durch die Anstellung wird ein besonders verstärktes Gewalt- und Unterordnungsverhältnis zwischen dem öffentlichen Gemeinwesen und einzelnen Untertanen geschaffen; das Bestehen dieses Verhältnisses ist für den Begriff des Beamten allein maßgebend, dagegen ist kein Kennzeichen der Bezug von Gehalt, denn auch der gemietete Arbeiter empfäng Bezahlung, während es andererseits Berufsbeamte gibt, welche ohne Vergütung dem Staate dienen, z. B. solche, welche einen Probe- oder Ausbildungsdienst leisten, wie Referendare, Supernumerare usw. Ohne Bedeutung ist auch die Dauer der Anstellung, d. h. ob sie auf Lebenszeit, auf bestimmte Zeit oder auf Kündigung erfolgt. Hinsichtlich der Dauer können die anstellenden Faktoren gesetzlich gebunden sein, so sind Richter auf Lebenszeit anzustellen, die Bürgermeister, besoldeten Stadträte und Beigeordneten meist auf 12 Jahre.

Der Beamte hat das ihm übertragene Amt pflichtgemäß zu führen. Seine Verpflichtung erhält ihre moralische Verstärkung durch den Eid des Beamten. Im einzelnen werden die Verpflichtungen durch Gesetze und Instruktionen bestimmt; ihrer Erfüllung hat der Beamte sich, soweit seine persönlichen Fähigkeiten reichen, ganz zu widmen. Er hat die Verpflichtung, über alle amtlichen Gegenstände, über welche er kraft seines Amtes Kenntnis erlangt, Verschwiegenheit zu bewahren, soweit ein Stillschweigen durch das amtliche Interesse gefordert wird. Wenn der Beamte seine Pflicht verletzt, so kann er in verschiedener Weise haftbar gemacht werden. Er kann disziplinarisch zur Verantwortung gezogen werden, die Disziplinarstrafen gehen von der einfachen Warnung bis zur Dienstentlassung; während die leichteren Strafen von den vorgesetzten Behörden verhängt werden, erfolgt in schwereren Fällen die Bestrafung nur nach einem förmlichen Disziplinarverfahren vor einer besonderen Disziplinarbehörde. Die Pflichtverletzung kann auch eine nach dem Strafrecht zu ahndende Handlung, insbesondere ein Amtsverbrechen darstellen. Endlich kann es sein, daß ein Beamter vorsätzlich oder fahrlässig die ihm einem anderen gegenüber obliegende Amtspflicht verletzt, wodurch dann eine Haftbarkeit auf bürgerlich rechtlichem Gebiete begründet wird. Dem Verletzten haftet hier der Staat oder, bei Kommunalbeamten, der Kommunalverband; diese halten sich dann ihrerseits wieder an den Beamten. In allen Fällen, in welchen eine gericht-

liche Verfolgung gegen einen Beamten wegen seiner Amtshandlungen eingeleitet ist, können die vorgesetzten Behörden zu seinen Gunsten einschreiten, falls sie das Vorgehen der Gerichte für ungerechtfertigt halten. Sie können dann den sogenannten Konflikt erheben. Darauf entscheidet das Oberverwaltungsgericht, ob der Rechtsweg zulässig ist oder nicht.

Dem Beamten stehen gesetzliche, vertragsmäßige oder einseitig von der Regierung verliehene Rechte zu. In der Regel bezieht der Beamte Gehalt. Für die etatsmäßigen Beamten, d. h. für diejenigen, deren Stellen durch das Staatshaushaltsgesetz besonders genehmigt sind, besteht in Preußen eine feste Besoldungsordnung, welche meist einen Mindest- und Höchstsatz für jede Klasse enthält, innerhalb dessen ein Aufsteigen nach Dienstaltersstufen stattfindet, ohne daß im Allgemeinen die Beamten einen Rechtsanspruch auf Gehaltserhöhung hätten. Soweit nicht gesetzliche Bindung vorliegt, ist vertragsmäßigen Abmachungen Raum gegeben. Außer dem Gehalt bezieht der etatsmäßige Staatsbeamte Dienstwohnung oder Wohnungsgeldzuschuß. Die Beamten erhalten weiter Entschädigung für Aufwendungen im Dienstinteresse. Die etatsmäßigen und auch einige andere Beamte erhalten bei ihrer Versetzung in den Ruhestand ein Ruhegehalt, dessen Höhe sich nach der Länge der Dienstzeit richtet. Werden Beamte zeitweilig in den Ruhestand versetzt, so erhalten sie Wartegeld. Soweit der Beamte ruhegehaltsberechtigt ist, haben seine Witwe und seine noch nicht 18 Jahre alten Kinder Anspruch auf ein Witwen- und Waisengeld. — Als Recht des Beamten ist auch das der Führung eines Titels zu betrachten, der teils mit dem Amte verbunden ist, z. B. Amtsrichter, Landrat, teils besonders neben dem Amtstitel verliehen wird, z. B. Geheimer Regierungsrat. Ehrenvoll verabschiedete Beamte führen den Amtstitel mit dem Zusatze a. D., in den einstweiligen Ruhestand und zur weiteren Disposition gestellte mit dem Zusatze z. D. weiter.

In dem Amtsverhältnis können Veränderungen vorgehen. Es kann eine Versetzung des Beamten stattfinden, wobei er sein bisheriges Amt verliert und gleichzeitig ein neues erhält. Eine Versetzung muß sich jeder Beamte gefallen lassen, falls sie in einem Disziplinarstrafverfahren über ihn verhängt wird. Eine Versetzung in ein anderes Amt von nicht geringerem Range und nicht geringerem etatsmäßigen Diensteinkommen müssen sich alle Beamten, mit Ausnahme der Richter und der Universitätsprofessoren gefallen lassen. Das Amt kann weiter verloren gehen ohne gleichzeitige Übertragung eines neuen durch Versetzung in den einstweiligen Ruhestand; diese Maßregel wird ergriffen, wenn infolge von Neuorganisationen Beamte

überflüssig werden, oder wenn diejenigen Beamten, welche dazu berufen sind, die Politik der Regierung zu vertreten, wie Regierungspräsident, Landrat usw. nicht den ihnen in dieser Richtung gegebenen Anweisungen entsprechen. Schließlich kann auch eine vorläufige Dienstenthebung ohne Entziehung des Amtes bei schwebenden Disziplinar- oder Strafverfahren erfolgen.

In all den erwähnten Fällen wurde das Staatsdienerverhältnis nicht aufgehoben. Sein Ende dagegen findet der Staatsdienst durch Tod des Beamten, Pensionierung, Zeitablauf bei Ämtern auf Zeit, Entlassung im Disziplinarverfahren, bei Anstellung auf Widerruf, Kündigung oder zur Ausbildung, oder bei Vorliegen eines Antrages des Beamten, durch einfache Entlassung, endlich hört der Staatsdienst auch auf bei Verurteilung zu Zuchthaus, Verlust der bürgerlichen Ehrenrechte oder Unfähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter.

Die Rechtsverhältnisse der Ehrenbeamten sind nicht durch besondere Beamtengesetze geregelt, sondern die für sie maßgebenden Bestimmungen finden sich in den verschiedensten Gesetzen, in welchen die Heranziehung von Laien zur Staatsverwaltung angeordnet wird. Es ist schon hervorgehoben, daß vielfach ein Zwang zur Annahme des Amtes gegeben ist, sowie daß, und die Erfüllung welcher Voraussetzungen einzelne Staats- und Gemeindeangehörige zur Bekleidung von Ehrenämtern geeignet macht (S. 27, 29). Die Bestellung der Ehrenbeamten erfolgt teilweise durch Ernennung, so die der Handelsrichter, teilweise durch Wahl, so bei den leitenden Ämtern der Kommunalverwaltung; im letzteren Falle ist vielfach eine staatliche Bestätigung erforderlich, so bei den städtischen Beigeordneten und Schöffen, manchmal aber auch nicht, so nicht bei den Mitgliedern der städtischen Verwaltungsdeputationen. — Gehalt beziehen die Ehrenbeamten nicht, nur bare Auslagen, welche für sie aus der Ausrichtung von Aufträgen entstehen, werden ihnen in der Regel vergütet. Die Verpflichtungen des Ehrenbeamten stimmen mit denen des Berufsbeamten überein, jedoch untersteht er nicht dem ganzen für jenen geltenden Disziplinarrecht, nur Ordnungsstrafen sind gegen ihn zulässig. Das Ehrenamt geht verloren, wenn sein Träger nicht mehr die erforderlichen Voraussetzungen, z. B. den Besitz des Bürgerrechts, erfüllt, ferner durch Ablauf der Wahlperiode, durch Niederlegung des Amtes, wenn ein gesetzlicher Grund vorhanden ist, endlich kann in manchen Fällen eine Entbindung vom Amte ohne Antrag des Ehrenbeamten stattfinden, so bei den Mitgliedern der städtischen Verwaltungsdeputationen.

2. Die Volksvertreter. Eine Sonderstellung nehmen unter den Staatsangehörigen die Volksvertreter ein, d. h. Personen, welche

als Vertreter der Regierten an der Regierung von Staat und Gemeinde teilnehmen. Die Bestellung zum Volksvertreter kann auf verschiedene Weise erfolgen. Eine Art der Bestellung entspricht der Art der Erlangung der Krone, d. h. es besteht eine erbliche Berechtigung. Eine solche ist in Preußen, entsprechend dem Vorbilde des englischen Oberhauses, für einen Teil der Mitglieder des Herrenhauses vorhanden. Erbliche Mitglieder sind das Haupt des fürstlichen Hauses Hohenzollern, die Standesherren, die Fürsten, Grafen und Herren, welche 1847 in die Herrenkurie des Vereinigten Landtages berufen worden waren (S. 71), und solche Personen, denen der König auf dem Wege der Verordnung das erbliche Recht verliehen hat. — Weiter kann die Erlangung der Volksvertreterstellung, und zwar ebenfalls im Herrenhause, auf dem Wege der Königlichen Berufung vor sich gehen. Berufen werden die Inhaber der vier großen Landesämter im Königreiche Preußen, es sind die Ämter des Oberburggrafen, Obermarschalls, Landhofmeisters und Kanzlers. Vom König berufen werden weiter Personen, welche er aus besonderem Vertrauen ausersieht; aus ihnen bestellt er auch Kronsyndici zur Begutachtung von Rechtsfragen. Endlich beruft der König ins Herrenhaus Personen, welche ihm von gewissen Verbänden präsentiert werden; solche Verbände sind z. B. die Verbände der mit Rittergütern angesessenen Grafen, Verbände des alten und befestigten Grundbesitzes, die Landesuniversitäten, Städte, denen das Präsentationsrecht beigelegt worden ist, u. a. m. — Die Mitgliedschaft in einer Vertretung kann auch unmittelbar mit einem Amte verknüpft sein, so z. B. ist in den rheinischen und auch in bestimmten Städten anderer Provinzen der Bürgermeister Mitglied der Stadtverordnetenversammlung, der Landrat ist Mitglied des Kreistages. — Die Regel für die Erlangung einer Volksvertreterstellung ist die Wahl durch die Regierten. Auf diese Weise werden berufen die Mitglieder des Reichstages, des Hauses der Abgeordneten und die überwiegende Zahl der Mitglieder der kommunalen Vertretungen. Das Wahlverfahren ist für all diese Volksvertretungen sehr verschieden, es wird in anderem Zusammenhange zu schildern sein. Die Vertreterstellung wird durch Annahme der Wahl erlangt. Wenn der Gewählte auf die amtliche Anfrage, ob er annehme, binnen einer bestimmten Frist keine Antwort gibt, so gilt dieses als Ablehnung; soweit aber ein gesetzlicher Zwang zur Bekleidung des Amtes besteht, wie das bei den kommunalen Vertretungen meist der Fall ist, gilt es als Annahme.

Den wesentlichen Inhalt der Stellung der Volksvertreter bildet das Recht und die Pflicht der Vertretung. Die Verpflichtung wird bei manchen Vertretungen durch einen religiösen Akt verstärkt, so

haben die Mitglieder des Landtages einen Eid zu leisten, die Stadtverordneten werden durch Handschlag an Eidesstatt verpflichtet. Die Vertretung ist nicht so aufzufassen, als bestände eine Bindung in der Weise, wie etwa ein Anwalt im Prozesse an die Anweisung seiner Partei gebunden ist. Vielmehr sprechen es die Verfassungen (Pr. V. Art. 82, R. V. art. 29) für Landtag und Reichstag ausdrücklich aus, daß die Vertreter an Instruktionen und Aufträge nicht gebunden sind; auch für die Kommunalvertretungen hat das Gleiche zu gelten. Die Vertreter sollen die Interessen der Gesamtheit bei der Ausübung der Gesetzgebung sowie der Kontrolle und — soweit ihnen hier ein Anteil gegeben ist — bei der Ausübung der Verwaltung im Auge haben. Ihre Tätigkeit haben sie nach ihrer eigenen pflichtgemäßen Überzeugung einzurichten; im Gegensatz zu den Beamten sind sie niemals an Befehle der Verwaltung gebunden, das Gesetz dagegen bindet auch sie. In der Freiheit von den Befehlen der Verwaltung und in der Bindung durch das Gesetz sind sie den Richtern bei der Ausübung der Rechtspflege ähnlich, unterscheiden sich von diesen aber dadurch, daß sie das Recht haben, an der Abänderung und Schaffung der Gesetze mitzuwirken. Nicht persönliche, sondern nur sachliche Erwägungen dürfen für ihre Entscheidungen maßgebend sein. Infolgedessen ist für die Mitglieder kommunaler Vertretungen, welche wegen der engeren örtlichen Beziehungen leicht persönlich beeinflußt sein können, bestimmt, daß persönliche Interessierte an Verhandlung und Beschlußfassung nicht teilnehmen dürfen. Die Ausübung der Rechte und Pflichten kann in gewissem Umfange dadurch erzwungen werden, daß dem Säumigen finanzielle Nachteile erwachsen, indem z. B. den Reichstagsabgeordneten die ihnen zukommende Entschädigungssumme gekürzt, oder gegen Stadtverordnete eine Geldstrafe verhängt wird. Die Disziplin wird aber durch die Vertreterversammlung, nicht durch die Staatsbehörde ausgeübt. Die Ausübung der Rechte und Pflichten geschieht in den durch die Gesetze und die Geschäftsordnungen vorgeschriebenen Formen. Die Vertreter können wegen ihrer Abstimmung nicht zur Verantwortung gezogen werden. Was die von ihnen in Ausübung ihres Berufes getanen Äußerungen angeht, so ist die Stellung der Vertreter verschieden. Die Mitglieder der kommunalen Vertretungen sind von einer strafrechtlichen Verantwortlichkeit für ihre Äußerungen frei, wenn diese Äußerungen zur Ausführung oder Verteidigung von Rechten oder zur Wahrnehmung berechtigter Interessen gemacht werden und nicht das Vorhandensein einer Beleidigung aus der Form der Äußerung oder aus den Umständen, unter welchen sie geschah, hervorgeht (Reichsstrafgesetzbuch § 193). Viel weiter gehen in dieser

Beziehung die Rechte der Land- und Reichstagsmitglieder. Sie können wegen ihrer in Ausübung ihres Berufes getanen Äußerungen niemals zur Verantwortung gezogen werden, nur auf Grund der Geschäftsordnung ist innerhalb der Versammlung ein disziplinarisches Einschreiten möglich, auch wahrheitsgetreue Berichte über die Parlamentsverhandlungen sind straffrei (Pr. V. Art. 84, RV. Art. 30, Reichsstrafgesetzbuch §§ 11 und 12). Die Parlamentsangehörigen sind auch gegen sonstiges Einschreiten der Gerichte geschützt, denn nur mit Genehmigung der Versammlung kann eine Strafverfolgung gegen sie während der Sitzungsperiode stattfinden.

Den Vertretern stehen gewisse finanzielle Rechte zu. Diese beschränken sich aber bei den Gemeinde- und Kreisvertretern auf die Vergütung barer Auslagen, welche für sie aus der Ausrichtung von Aufträgen entstehen, dagegen dürfen ihnen persönliche Unkosten, wie z. B. Reisekosten nicht vergütet werden, auch nicht in verschleierter Form, wie z. B. durch Erteilung von Freikarten auf kommunalen Bahnen. Den Mitgliedern des Provinziallandtages dagegen kann eine Entschädigung für ihre persönlichen Barauslagen gewährt werden. Die Mitglieder des Herrenhauses haben freie Eisenbahnfahrt, die Mitglieder des Abgeordnetenhauses erhalten Ersatz der Reisekosten und Tagegelder, die Reichstagsabgeordneten haben während und acht Tage vor und nach der Session freie Bahnfahrt und beziehen eine jährliche Aufwandsentschädigung von 3000 Mark, welche aber bei unentschuldigter Nichtteilnahme an den Sitzungen gekürzt wird.

Die Dauer der Vertreterstellung ist verschieden. Bei den Mitgliedern des Herrenhauses ist sie lebenslänglich. Bei den Mitgliedern, welche kraft ihres Amtes zu einer Vertretung gehören, erlischt sie mit der Niederlegung des Amtes. Die gewählten Vertreter sind immer auf eine bestimmte Zeit gewählt. Es gibt hier eine gewisse regelmäßige Dauer. Bei den Parlamenten ist dies die Legislaturperiode von fünf Jahren, mit deren Ablauf alle Wahlen ihre Kraft verlieren. Bei den Kommunalvertretungen gelten die Wahlen in der Regel auf sechs Jahre, doch erlöschen die Mandate hier meist nicht zugleich, sondern es tritt nur das Erlöschen eines Teiles ein. Auf kürzere Zeit gilt die Ersatzwahl, nämlich nur auf den Rest der Mandatsperiode des Ausscheidenden. Eine Verkürzung der Wahlperiode kann durch die Auflösung der Volksvertretungen herbeigeführt werden, ferner auch durch den Tod, durch Verlust des passiven Wahlrechts des Vertreters und endlich durch Niederlegung des Mandates. Eine solche Niederlegung ist aber, wie schon früher erwähnt, den Mitgliedern der Gemeinde- und Kreisvertretungen nur dann gestattet, wenn ihnen gesetzliche Rechtfertigungsgründe zur Seite stehen, wäh-

rend Land- und Reichstagsabgeordnete hier frei sind. Für sie hat auch die Annahme eines Staatsamtes oder das Aufrücken in ein nach Rang oder Gehalt höheres Amt den Mandatsverlust zur Folge. Für diese Bestimmung ist der Gesichtspunkt maßgebend, daß es der Regierung nicht möglich sein soll, durch Zuwendung von Vergünstigungen die Abgeordneten in der Unabhängigkeit ihrer Entscheidungen wankend zu machen.

Zweites Kapitel.
Die Verfassung Preußens.

§ 4. Die örtliche Gemeinde- und Staatsverwaltung.

I. Allgemeines.

Das unterste Glied in der staatlichen Organisation stellt die Gemeinde dar. Die deutsche Gemeinde geht auf einen Verband verwandtschaftlicher Natur zurück. Als die Germanen seßhaft wurden, ließen sich die durch das Bewußtsein gemeinschaftlicher Abstammung verbundenen Geschlechter in örtlicher Nähe nieder. Sie bilden zunächst rein landwirtschaftliche Genossenschaften mehr privater Natur, innerhalb deren späterhin die Rechte der Genossen sich nach der Bedeutung des Grundbesitzes richten, wie etwa die Rechte des Aktionärs der Aktiengesellschaft nach der Zahl der Aktien, die er besitzt; erst später werden die Gemeinden zu einem Bestandteile der öffentlichen Verfassung. Die Zuständigkeit der ländlichen Gemeinde bleibt dementsprechend nicht auf die gemeinsamen wirtschaftlichen Angelegenheiten beschränkt, sondern sie dehnt sich auch auf nichtwirtschaftliche Dinge, wie niedere Polizei und Gerichtsbarkeit, aus. Die Gemeinden wählen ihre Vorsteher selbst. In dem deutschen Koloniallande östlich der Elbe vollzog sich die Entstehung der Landgemeinden so, daß von der staatlichen Gewalt Bezirke zur ländlichen Besiedelung an Unternehmer vergeben wurden, welche dann das mit dem sogenannten Schulzengute erbliche Schulzenamt versahen. Zuerst im Westen, sodann auch im Osten gerieten die Landgemeinden infolge wirtschaftlicher Vorgänge in mehr oder weniger starke Abhängigkeit von den Besitzern der nicht zur Bauerngemeinde gehörenden großen Güter. In die Hand des Großgrundbesitzes gelangt die Polizei und Gerichtsbarkeit über die Landgemeinden, es entwickelt sich auch eine Hörigkeit oder Erbuntertänigkeit, welche für die Bauern sowohl den Verlust der persön-

lichen Freiheit wie der freien Verfügung über Grund und Boden bedeutete. In Brandenburg — Preußen hat die Regierung seit Friedrich Wilhelm I. der fortschreitenden Entrechtung der Bauern entgegengewirkt, den Wendepunkt in der Entwicklung brachten aber erst die Stein-Hardenbergschen Reformen. Das Edikt vom 9. Oktober 1807 gibt durch Aufhebung der Erbuntertänigkeit den Bauern die Freiheit der Person wieder, das Edikt vom 14. September 1811 die Freiheit des Eigentums. Privates Gutsland und Bauernland werden getrennt, die polizeilichen und gerichtlichen Rechte des Gutsherrn werden aber noch nicht beseitigt. 1849 wird dann die Gerichtsbarkeit, 1872 die Polizei des Gutsherrn aufgehoben; die letzere wurde der Amtsverwaltung (S. 44) übertragen. Das Gut des Großgrundbesitzers wurde als Bezirk staatlicher Verwaltung in der Mehrzahl der preußischen Provinzen unter der Bezeichnung G u t s b e z i r k neben die Landgemeinde und auf eine Stufe mit ihr gestellt. Das Ergebnis der Entwicklung ist, daß in ganz Preußen L a n d g e m e i n d e n als Träger einer genossenschaftlichen Selbstverwaltung (S. 14) vorhanden sind.

Während die ältere Gemeindeform, das D o r f, der älteren Wirtschaftsform, der Landwirtschaft, entspricht, verdankt die jüngere Gemeindeform, die S t a d t, ihre Entstehung den jüngeren Wirtschaftsformen Handel und Gewerbe. Schon die Betrachtung eines Stadtplanes zeigt uns, daß die Entwicklung der Stadt vom Markte ausgegangen ist. Handel und Gewerbe konzentrierten sich auf bestimmte, dazu geeignete Stellen, welche unter besonderes Recht, unter Marktrecht, gestellt wurden. Dieses Recht schuf der König, er verlieh es Grundbesitzern, oder er ließ es für bestimmte Bezirke des königlichen Grundbesitzes gelten. Inhalt des Marktrechtes war ein Verbot des Handeltreibens in der nächsten Umgebung während der Markt dauerte und Androhung besonders hoher Strafen gegen die Störung des Marktfriedens. Es entwickelt sich auch eine eigene Marktgerichtsbarkeit. Zollerhebungsrecht und Einrichtung einer Münzstätte schließen sich an, auch das Befestigungsrecht kommt hinzu. Es siedeln sich am Marktorte Kaufleute und Handwerker an, denen der Grundbesitzer Baustellen gegen Zins zuweist. Diese Bürgerschaft wird im Laufe der Zeit zu einer Korporation, deren Entstehung dadurch gefördert wird, daß Organe notwendig waren, welche hinsichtlich der Tragung von Lasten und Abgaben gegenüber König und Stadtherrn die Gesamtheit der Angesiedelten vertreten. So entsteht ein Stadtrat mit einem oder mehreren Bürgermeistern an der Spitze. Die mehr und mehr erstarkende Ratsverfassung bedeutet eine Zurückschiebung des Stadtherren und Entstehung einer genossen-

schaftlichen Selbstverwaltung. Der Stadtrat wird von den Bürgern gewählt, mit der Zeit entwickelt sich eine den Rat beherrschende Aristokratie der ratsfähigen Kaufmanns- und adligen Geschlechter, gegen deren Alleinherrschaft im 14. und 15. Jahrhundert eine Bewegung der Handwerkerzünfte sich in der Regel durchsetzt und zum Mitregiment in der Stadt gelangt. Das städtische Verfassungsleben gelangt zu einer reichen Blüte und großen selbständigen Bedeutung, welche nach außen in großen politischen Städtebünden, vor allem der Hansa, ihren Ausdruck fand. Der Rückgang tritt besonders seit dem wirtschaftlichen Verfall im Dreißigjährigen Kriege ein, er wird beschleunigt dadurch, daß eine Familien- und Privilegienherrschaft jede Entwicklung hemmte. Reformierend griffen die Landesherren durch Einsetzung leitender und beaufsichtigender Beamter ein. Entsprechend einer gleichzeitig in Frankreich herrschenden Tendenz wird die Selbstverwaltung der Städte hierbei aber nahezu vernichtet. Während in der Revolutionsperiode in Frankreich und in den von Frankreich unterjochten deutschen Gebieten des Westens diese Tendenz noch verstärkt wurde, kehrte Preußen mit der auf Steins Reformpläne zurückgehenden Städteordnung vom 19. November 1808 zu dem mittelalterlichen Grundsatze der Gemeindefreiheit zurück. Auch die Stadt ist wieder Trägerin einer genossenschaftlichen Selbstverwaltung geworden.

Dorf, Gutsbezirk und Stadt sind die untersten Glieder der staatlichen Verfassung; die Grundlage des unter ihnen bestehenden Unterschiedes ist, wie dargelegt, wirtschaftlicher und geschichtlicher Natur; auf dem Rechtsgebiete zeigt sich der Unterschied dadurch, daß ein jedes seine besondere Verfassung hat. Unter Mitwirkung der Staatsregierung können diese Gebilde ihre Verfassung wechseln, insbesondere kann das Dorf zur Stadt werden. Der Unterschied der drei beruht nicht nur auf ihrer inneren Verfassung, sondern auch auf dem Umfang, in welchem jedes von ihnen mit der Ausübung staatlicher Geschäfte betraut ist. Auch hier besteht eine tiefgehende Verschiedenheit zwischen der ländlichen und der städtischen Verfassung.

II. Die ländliche Verfassung.

1. Landgemeinde und Gutsbezirk. Die Landgemeinde hat zwei höchste Organe, einerseits die Gemeindeversammlung oder -vertretung, andererseits den Gemeindevorstand.

Die Landgemeinde hat eine Versammlung oder eine Vertretung. Die Regel ist die Landgemeindeversammlung, welche aus allen Stimmberechtigten — Gemeindemitgliedern, Gemeindeberechtigten, Meistbeerbten usw. — (S. 27) besteht; die Mitglieder der Ver-

sammlung sind meist nicht gleichberechtigt; wenn auch der Grundbesitz nicht mehr, wie es der Entwicklung der Dorfgemeinde aus einer Grundbesitzergenossenschaft entsprechen würde (S. 40), allein berechtigt ist, so ist ihm doch ein Überwiegen durch die Art der Verteilung der Stimmen gesichert. Ist die Landgemeinde eine größere, hat sie z. B. in den östlichen Provinzen mehr als 40 Stimmberechtigte, so wird die Versammlung durch eine Landgemeindevertretung ersetzt. Sie setzt sich zusammen aus bestimmten Mitgliedern des Gemeindevorstandes, in der Rheinprovinz weiter aus den Meistbegüterten, in Hannover bestimmten Großgrundbesitzern, und endlich allgemein aus gewählten Personen, deren Zahl durch Gesetz und Ortsstatut bestimmt ist. Wählbar sind die Wahlberechtigten (S. 27), jedoch sind manche von ihnen von der Mitgliedschaft ausgeschlossen, so Staatsaufsichtsbeamte, Gemeindebeamte, richterliche und Staatsanwaltschaftsbeamte, Geistliche, Kirchendiener, Volksschullehrer, Polizeivollstreckungsbeamte. Eine Beschränkung der Wählbarkeit ist auch dadurch gegeben, daß ein bestimmter Teil der zu Wählenden Großgrundbesitzer sein muß, sowie daß Verwandte in bestimmten nahen Graden, z. B. Vater und Sohn, nicht gleichzeitig der Vertretung angehören dürfen. Das Wahlverfahren ist in der Regel das der Dreiklassenwahl, welches mit dem für die Städte geltenden, in allen wesentlichen Punkten übereinstimmt (S. 48). Die Wahl gilt meist für 6 Jahre, alle 2 oder 3 Jahre scheidet ein Teil der Mitglieder aus und wird durch Neuwahl ersetzt.

Der Gemeindevorstand besteht aus dem Gemeindevorsteher (Schulze, Bauermeister, Bürgermeister), welcher zu seiner Unterstützung einige Schöffen hat, die ihm untergeordnet sind; in beschränktem Umfange kann den letzteren aber auch ein Recht der Beschlußfassung gegeben werden. Die Mitglieder des Gemeindevorstandes sind grundsätzlich Ehrenbeamte, welche die Gemeinde auf Zeit wählt, in größeren Gemeinden ist im größeren Teile Preußens aber auch die Anstellung eines Gemeindevorstehers im Berufsamt zulässig. Die Wahlen müssen die Bestätigung des Landrates erhalten.

Welches ist nun die Stellung und Tätigkeit der beiden Gemeindeorgane? Der Versammlung oder Vertretung kommt an höchster Stelle die Führung der kommunalen Selbstverwaltung zu. Soweit nicht kommunale Angelegenheiten gesetzlich dem Vorstande allein zugewiesen sind, ist sie zuständig und der Vorstand führt ihre Beschlüsse aus; sie beaufsichtigt auch die Geschäftsführung des Vorstandes in den kommunalen Dingen, dagegen verwaltet sie in der Regel nicht selbst unmittelbar. Der Gemeindevorstand hat eine Doppelstellung. Auf der einen Seite führt er nach den Gemeinde-

beschlüssen und den Gesetzen die laufende Verwaltung der Gemeinde und vertritt sie nach außen. Andererseits ist er aber auch der Vertreter des Staates, er ist staatliche Obrigkeit, durch ihn wird nicht nur die Kommunal-, sondern auch die örtliche Staatsverwaltung geführt und in dieser Tätigkeit ist er nicht der Gemeinde, sondern den Staatsbehörden unterstellt. Er hat die Gesetze, Verordnungen und Verfügungen des Staates durchzuführen. Er hat ungesetzliche Beschlüsse der Versammlung oder Vertretung zu beanstanden. Er ist endlich ausführendes Organ der Ortspolizei und hat, wo nötig, vorläufige polizeiliche Maßnahmen zu treffen. — Die Staatsaufsicht über die Landgemeinden führt der Landrat, gewisse Beschlüsse der Gemeinden unterliegen der Genehmigung des Kreisausschusses.

Neben der Landgemeinde steht, außer in der Rheinprovinz und Hessen-Nassau, der Gutsbezirk. Im Gegensatz zu ihr ist er aber keine kommunale Organisation, die Einwohner des Bezirkes haben also keine kommunalen Rechte und Pflichten. Nun sind den Gemeinden vom Staate mancherlei Verpflichtungen auferlegt worden, wie Schullast, Armenlast, Wegebaulast. Diese Lasten hat im Gutsbezirke der Gutsbesitzer zu tragen, die sonstigen Einwohner sind lastenfrei. Da sich die Anforderungen aber ständig gesteigert haben, so daß der Gutsbesitzer oft übermäßig belastet wird, da andererseits die Einwohner den Vorteil von Einrichtungen wie Schulen, Wege usw. haben, so können sie unter gewissen Voraussetzungen zur Mittragung der Lasten herangezogen werden, erhalten dafür aber auch bei der Verwaltung der betreffenden Angelegenheiten ein Mitbestimmungsrecht, so daß dann teilweise eine Kommunalisierung des Gutsbezirkes eintritt. — Die staatlichen Verwaltungsgeschäfte, welche in der Landgemeinde der Vorsteher zu erledigen hat, hat im Gutsbezirke der Gutsvorsteher zu besorgen; dies ist der Gutsbesitzer, ist er aber nicht verfügungsfähig, oder ist es eine Frau, oder eine Gesellschaft, oder will der Besitzer nicht selbst verwalten usw., dann steht ein Vertreter an seiner Stelle.

2. Die höhere Stufe der ländlichen Organisation. Im größern Teile Preußens besteht kraft Gesetzes eine Organisation, welche die ländlichen Gemeinden und Gutsbezirke zusammenfaßt, im kleineren Teile kann sie von Fall zu Fall geschaffen werden. Der Charakter und die Verfassung dieser höheren ländlichen Organisation ist in den einzelnen Landesteilen sehr verschieden.

In den östlichen Provinzen mit Ausnahme von Posen und in Schleswig-Holstein wird die Mittelstufe durch den Amtsbezirk gebildet. Der Amtsbezirk ist aus mehreren Landgemeinden und Gutsbezirken zusammengesetzt, kann aber auch aus einem einzigen

von diesen untersten Gliedern bestehen. An der Spitze des Bezirkes steht ein Amtsvorsteher. Er ist ein Ehrenbeamter und wird aus den Amtsangehörigen auf Vorschlag des Kreistages vom Oberpräsidenten auf je 6 Jahre ernannt. Ihm steht in den zusammengesetzten Bezirken ein Amtsausschuß zur Seite, welcher aus Vertretern der zugehörigen Gemeinden und Gutsbezirke besteht. Der Amtsbezirk ist ausschließlich eine Organisation zur Verwaltung der staatlichen örtlichen Polizei, der Amtsvorsteher ist der örtliche Polizeiverwalter; dagegen ist der Amtsbezirk nicht ein Kommunalverband. Zwar sind die Einwohner durch den Amtsausschuß an der Verwaltung beteiligt, indessen beschränkt die Beteiligung sich auf die Zustimmung zum Erlaß von Polizeiverordnungen und auf die Verteilung des auf die Gemeinden und Gutsbezirke entfallenden Anteils an den Polizeikosten. Der Amtsverband ist nur ein Lastentragungsverband, zum Kommunalverband fehlt ihm das Recht der Selbstverwaltung der eigenen Angelegenheiten. — In Posen wird die Polizei auf dem Lande durch staatliche Beamte, die Distriktskommissare, ausgeübt, denen die Rittergüter aber nicht unterstehen.

Im Rheinland bilden mehrere Landgemeinden oder eine größere Gemeinde eine Bürgermeisterei, in Westfalen entsprechend ein Amt. Diese Bezirke sind einerseits, wie die östlichen Amtsbezirke, Bezirke der staatlichen Polizei, welche hier von dem Bürgermeister oder dem Amtmann verwaltet wird, jedoch kann in den Regierungsbezirken Düsseldorf, Arnsberg und Münster die Sicherheitspolizei besonderen staatlichen Behörden übertragen werden. Andererseits sind die Landbürgermeistereien und Ämter, anders als die Amtsbezirke, auch Kommunalverbände. Organe dieser Kommunalverbände sind einerseits die Bürgermeisterei- oder Amtsversammlungen, welche aus den Vorstehern und gewählten Vertretern der zugehörigen Verbände bestehen, andererseits der Bürgermeister oder Amtmann, der grundsätzlich Ehrenbeamter sein soll, tatsächlich aber meist Berufsbeamter ist, und den der Oberpräsident auf Vorschlag des Kreisausschusses ernennt. Das Verhältnis der Samtgemeinde der Bürgermeisterei zur Einzelgemeinde ist so, daß die erstere alle gemeinschaftlichen Angelegenheiten behandelt. Im übrigen ist die Ortsgemeinde in enger Abhängigkeit von der Verwaltung der Samtgemeinde dadurch, daß Bürgermeister oder Amtmann berechtigt sind, unmittelbar an ihrer Verwaltung teilzunehmen, und zwar ist der rheinische Landbürgermeister der eigentliche Leiter einer jeden zum Bezirke gehörigen Gemeinde, so daß der Gemeindevorsteher nur als sein Gehilfe er-

scheint. Nicht ganz so weitgehend sind die Rechte des westfälischen Amtmanns.

In Hannover und Hessen-Nassau ist die Zwischenstufe nicht allgemein gegeben. Diejenigen ortspolizeilichen Befugnisse, welche in den bisher erwähnten Provinzen von den Organen der Mittelstufe ausgeübt werden, kommen in Hessen-Nassau grundsätzlich dem Gemeindevorstand (Bürgermeister) zu, jedoch können größere Polizeibezirke gebildet werden, deren Verwaltung einem der beteiligten Bürgermeister zukommt; in Hannover sind jene polizeilichen Befugnisse zwischen Gemeindevorstand und Landrat geteilt, in kommunaler Hinsicht können in dieser Provinz Samtgemeinden gebildet werden.

III. Die städtische Verfassung.

Die Gesamtheit der örtlichen, staatlichen, in einigen Provinzen auch der kommunalen Funktionen ist, wie gezeigt, für die ländliche Bevölkerung auf zwei Stufen verteilt, für die städtische Bevölkerung besteht ein solcher Unterschied nicht, hier sind alle jene Funktionen in der Stadtverwaltung vereinigt.

Es gibt in Preußen zwei nebeneinanderstehende Grundsätze der städtischen Verfassung, nämlich Magistrats- und Bürgermeistereiverfassung. Die erstere ist durchaus überwiegend, man kann sie als den deutschen Verfassungstypus bezeichnen; sie ist dadurch gekennzeichnet, daß der Stadtvorstand ein Kollegium ist, welches durch Mehrheit Beschlüsse faßt. Die Bürgermeistereiverfassung gilt in der Rheinprovinz, sie besteht darin, daß die Beschlüsse des Stadtvorstandes von einer Einzelperson, dem Bürgermeister, gefaßt werden; sie ist ein Nachklang aus der Zeit der unter der Fremdherrschaft eingeführten französischen Munizipalverfassung und kann deshalb als der französische Verfassungstypus bezeichnet werden. In den östlichen preußischen Provinzen und Schleswig-Holstein kann sie in kleinen Städten, deren Verhältnisse sich den ländlichen nähern, in Westfalen und Hessen-Nassau ohne Beschränkung auf kleine Städte eingeführt werden.

Neben dem Stadtvorstand steht die Stadtverordnetenversammlung (Bürgervorsteherkollegium, Bürgerausschuß, Gemeindeausschuß)- Vorstand und Versammlung haben zunächst gemeinschaftliche Tätigkeiten. Die Stadtverordneten fassen Beschlüsse, welche, soweit ihre Ausführung dem Magistrate zufallen würde, der Zustimmung desselben bedürfen; bei Bürgermeistereiverfassung ist eine solche Zustimmung nicht erforderlich, der Bürgermeister ist hier Vorsitzender der Stadtverodnetenversammlung; Vollziehung und Ausführung der

Beschlüsse ist Sache des Stadtvorstandes allein, die Stadtverordneten kontrollieren ihn aber hierbei. Wenn keine Übereinstimmung bei der Beschlußfassung erzielt wird, so kann ein gesetzlich geregeltes Verständigungsverfahren stattfinden, nach dessen fruchtlosem Verlauf, falls die Sache nicht auf sich beruhen kann, auf Antrag der Bezirksausschuß beschließt. Jedes der beiden Stadtorgane hat nun auch Rechte, in deren Ausübung es vom anderen ganz unabhängig ist, so beschließt die Stadtverordnetenversammlung über Streitfragen auf dem Gebiete des Bürger- und Wahlrechts, der Stadtvorstand hat allein die obrigkeitlichen Geschäfte zu versehen, er kontrolliert die Beschlüsse der Versammlung daraufhin, ob sie nicht ihre Befugnisse überschreiten, also gesetz- und rechtswidrig sind, und beanstandet sie, wenn nötig usw. Es kann nun ein Streit darüber entstehen, ob ein Organ für sich einen Beschluß fassen darf. Bestreitet der Magistrat der Versammlung dieses Recht, so kann er den Beschluß beanstanden, wogegen dann die Versammlung die Verwaltungsklage (S. 132) erheben kann; bestreitet umgekehrt die Versammlung, so kann sie nicht unmittelbar beanstanden, sondern muß den Bürgermeister oder die staatliche Aufsichtsbehörde veranlassen, daß eine Beanstandung stattfindet.

Betrachten wir nun die einzelnen die Kommunalverwaltung ausübenden Stadtorgane nach ihrer Verfassung und Zuständigkeit gesondert, nämlich die Stadtverordnetenversammlung und den Stadtvorstand nebst den anderen Stadtorganen; betrachten wir sodann die Organisation der örtlichen Stadtverwaltung.

1. Die Stadtverordnetenversammlung. Die Stadtverordnetenversammlung ist eine durch das Gesetz angeordnete politische Körperschaft, welche berufen ist, selbständig und kraft eigenen Rechtes an Stelle der Bürgerschaft Beschlüsse zu fassen. Den Hauptbestandteil der Versammlung bilden die kommunalen Vertreter (S. 37ff.) d. h. die von der Bürgerschaft gewählten Stadtverordneten, dazu kommt bei der Bürgermeistereiverfassung der Bürgermeister. Die Zahl der Gewählten ist im Mindestbetrage, in den einzelnen Rechtsgebieten verschieden (4, 6, 12, 18), festgelegt, bei steigender Bevölkerungszahl findet eine Steigerung der Verordnetenzahl statt. — Wahlberechtigt sind die Bürger (S. 27), sodann aber auch gewisse, die Bürgereigenschaft nicht habende Besitzer erheblicher, in der Gemeinde belegener wirtschaftlicher Werte. Es sind dies juristische Personen im weiteren Sinne (Korporationen, Stiftungen und Anstalten, ferner auch Aktiengesellschaften, Kommanditgesellschaften auf Aktien, Bergwerksgesellschaften) und Forensen, d. h. Personen, welche ihren Wohnsitz nicht in der Gemeinde haben, im

übrigen aber die Vorbedingungen des Bürgerrechtes erfüllen. Juristische Personen und Forensen sind wahlberechtigt, falls sie an direkten Staats- wie an Gemeindeabgaben mehr als einer der drei höchstbesteuerten Einwohner entrichten. Wählbar sind die Bürger, jedoch nicht alle. Eine gewisse Einschränkung ist dadurch gegeben, daß die Hälfte der Verordneten Hausbesitzer sein müssen. Ausgeschlossen sind ferner die Mitglieder der Staatsaufsichtsbehörden und des Magistrats, die besoldeten und im Rheinland alle Gemeindebeamten, Geistliche, Kirchendiener, Elementarlehrer, richterliche Beamte, Beamte der Staatsanwaltschaft und Polizeibeamte; es können endlich nicht Vater und Sohn, Stiefvater und Stiefsohn, Brüder und Halbbrüder gleichzeitig Mitglieder der Versammlung sein. — Dem Wahlverfahren liegt meist ein Dreiklassensystem nach Art desjenigen des preußischen Landtagswahlrechts zugrunde (S. 73), doch kann das Übergewicht der höheren Klassen vermindert und der Einfluß des Wählers der niederen Klassen erhöht sein insbesondere dadurch, daß statt eines Drittels von den Wählern der ersten Klasse fünf Zwölftel, von denen der dritten nur drei Zwölftel der Steuersumme aufzubringen sind, so daß in solchen Fällen die Zahl der Wähler in der ersten Klasse steigt, in der dritten dagegen fällt. Das Dreiklassensystem ist nicht in Hannover, Schleswig-Holstein und Frankfurt, wo aber meist durch einen höheren Zensus das Wahlrecht eingeschränkt wird. — Die regelmäßigen Ergänzungswahlen mit Drittelerneuerung finden im November eines jeden zweiten Jahres statt, die bei vorzeitigem Ausscheiden eines Verordneten nötigen Ersatzwahlen je nach Bedarf. Die Wählerlisten werden jährlich vom 1. bis 15. Juli vom Stadtvorstand berichtigt und vom 15. bis 30. Juli öffentlich ausgelegt, damit nötigenfalls Einwendungen erhoben werden können. Über solche beschließen die Stadtverordneten; gegen ihren Beschluß ist die Verwaltungsklage (S. 132) gegeben. Die Wahlen vollziehen sich vor Wahlvorständen mündlich und zu Protokoll; es entscheidet die absolute Mehrheit. Jeder Bürger kann binnen zwei Wochen nach Bekanntgabe des Wahlergebnisses Einspruch erheben, wobei das Verfahren wie bei den Einsprüchen gegen die Richtigkeit der Wählerliste ist. Die Stadtverordneten sind meist auf 6 Jahre gewählt, alle 2 Jahre scheidet ein Drittel aus.

Die Versammlung wird nach Bedarf vom Vorsitzenden zusammmenberufen, ihre Sitzungen sind öffentlich, doch kann für einzelne Angelegenheiten die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden; zur Beschlußfähigkeit muß mehr als die Hälfte der durch Gesetz oder Statut festgelegten Zahl der Verordneten zugegen sein; wenn keine

Beschlußfähigkeit vorhanden ist, so werden die Gegenstände der ersten Sitzung auf die Tagesordnung einer zweiten gesetzt, bei der die Versammlung ohne Rücksicht auf die Zahl der Erschienenen beschlußfähig ist. Den Vorsitz in der Versammlung führt ein gewählter Stadtverordnetenvorsteher (in Hannover Worthalter genannt); wo aber Bürgermeistereiverfassung herrscht (S. 46), da ist der Bürgermeister Vorsitzender. Zur Vorbereitung der Geschäfte der Versammlung und der Überwachung der Ausführung ihrer Beschlüsse werden von ihr vielfach Kommissionen gewählt.

Die Zuständigkeit der Versammlung erstreckt sich auf das ganze Gebiet der genossenschaftlichen Selbstverwaltung; es wurde aber schon darauf hingewiesen, daß hier meist ein Zusammenarbeiten mit dem Gemeindevorstand stattfindet (S. 46). Im einzelnen sind als Gegenstände jener Zuständigkeit anzuführen: die Gemeindegesetzgebung, d. h. Erlaß von Ortsstatuten (S. 16), deren Gebiet sich auf die Rechte und Pflichten der Gemeindemitglieder erstreckt und z. B. Regelung der Nutzung der Gemeindeanstalten, der Zahl der Stadtverordneten u. a. m. umfaßt, seine Grenze aber an den Staatsgesetzen findet, mit denen ein Ortsstatut nicht im Widerspruch stehen darf; das Statut muß die Genehmigung des Bezirksausschusses finden; die Versammlung ist weiter zuständig zur Vornahme finanzieller Verwaltungsakte, wie Erlaß von Steuerordnungen, Aufstellung des Etats, mit Genehmigung des Regierungspräsidenten auch zur Aufnahme von Anleihen usw., sie übt eine Verwaltungskontrolle aus (S. 47). Mit Beschränkung auf die städtischen Angelegenheiten ähnelt ihre Tätigkeit derjenigen eines Parlamentes, jedoch gehen ihre Rechte hinsichtlich der unmittelbaren Verwaltung weiter, denn sie stellt auch allgemeine Grundsätze für die Verwaltung auf, schließt Verträge, sie ist vor Anstellung von Beamten zu hören usw.

Eine Auflösung der Versammlung kann nur durch Königliche Verordnung auf Antrag des gesamten Staatsministeriums erfolgen.

2. Der Stadtvorstand und andere Gemeinde-Verwaltungsorgane. Das zweite Organ der Stadt, der Stadtvorstand, hat die äußere Vertretung der Stadt, und hat teils, wie schon erwähnt, mit den Stadtverordneten gemeinsam, teils allein die innere Verwaltung der Stadt zu führen, insbesondere hat er allein die Ausführung der Gemeindebeschlüsse und die Führung der laufenden Finanzverwaltung, ihm liegt Anstellung und Entlassung der Beamten ob.

Es wurde dargelegt, daß es zwei verschiedene Formen der Organisation des Stadtvorstandes gibt (S. 46); wo Magistratsverfassung herrscht, besteht der Magistrat aus mehreren gleichberechtigten Ma-

gistratspersonen, den Vorsitz führt der Bürgermeister. Der Magistrat beschließt mit Stimmenmehrheit. Bei Bürgermeistereiverfassung sind die Magistratspersonen einem unter ihnen, dem Bürgermeister, untergeordnet, dessen Wille allein entscheidet. Die Zahl der Magistratspersonen ist durch Gesetz oder Statut bestimmt. Ihre Titel sind in den einzelnen Teilen Preußens verschieden; der erste unter ihnen ist der Bürgermeister (in der Stadt Hannover Stadtdirektor), dem auch der Titel Oberbürgermeister vom König verliehen sein kann; sein Vertreter ist der zweite Bürgermeister oder Beigeordnete, erste Beigeordnete (Rheinprovinz), Syndikus (Hannover); die übrigen Mitglieder führen die Titel Stadtrat, Ratsherr, Beigeordneter (Rheinprovinz), Senator (Hannover); für die Vertreter einiger Verwaltungszweige gibt es besondere, auf ihr Fach hindeutende Titel, so Kämmerer für den Finanzverwalter, Schulrat, Baurat usw.; außer den eigentlichen Magistratspersonen gibt es noch andere städtische Oberbeamte, welche nicht dem Magistrate angehören und nur beratend an den Sitzungen teilnehmen können, so die Leiter von städtischen Anstalten, wie Gas- und Elektrizitätswerke.

Die Magistratspersonen sind teils Ehrenbeamte, teils Berufsbeamte. Für die Bestellung der Magistratspersonen sind gewisse persönliche Voraussetzungen gegeben. Nur die unbesoldeten müssen Bürger der Stadt sein. Im übrigen ist unter gewissen Voraussetzungen, welche fast ganz mit denjenigen übereinstimmen, welche eine Person von der Zugehörigkeit zur Stadtverordnetenversammlung ausschließen (S. 48), die Bestellung eines an sich Geeigneten zur Magistratsperson unzulässig. Die Besetzung der Magistratsstellen geschieht durch geheime Wahl, welche in der Regel von den Stadtverordneten allein, in einigen Provinzen unter Heranziehung von Magistratspersonen vorgenommen wird; in Schleswig-Holstein wählen die Bürger einen von drei Kandidaten, welche eine Kommission der städtischen Körperschaften vorschlägt. In Frankfurt wird der erste Bürgermeister vom König ernannt. Die Wahl des Bürgermeisters und seines Vertreters in Städten mit mehr als 10 000 Einwohnern bedarf königlicher Bestätigung, in anderen Fällen (mit gewissen Abweichungen für Schleswig-Holstein und Hessen-Nassau) müssen die Magistratspersonen die Bestätigung des Regierungspräsidenten haben. Die unbesoldeten Magistratspersonen werden auf 6, die besoldeten auf 12 Jahre oder auch auf Lebenszeit gewählt.

Außer dem Stadtvorstande gibt es in Unterordnung unter ihn noch andere höhere städtische Verwaltungsorgane, die Deputationen, wie Finanzdeputationen, Baudeputationen usw., deren Schaffung, Zusammensetzung und Zuständigkeit durch Ortsstatut

geregelt wird, außerdem gibt es auch Deputationen, welche durch Gesetz angeordnet sind und deren Tätigkeit sich nur teilweise auf die Verwaltung von Gemeindeangelegenheiten erstreckt, die zum anderen Teile Staatsgeschäfte zu erledigen haben, so Schuldeputationen, Armendeputationen, Gesundheitskommissionen usw.

3. Die örtliche Staatsverwaltung im Stadtbezirke. Bei der Darstellung des Wesens der kommunalen Selbstverwaltung (S. 14) wurde schon ausgeführt, daß den Kommunen nicht nur die Verwaltung ihrer eigenen Angelegenheiten zusteht, sondern daß ihnen ein gewisser Anteil an der Verwaltung rein staatlicher Angelegenheiten gewährt wird. Dies ist dahingehend näher zu erläutern, daß hinsichtlich der Stadt diese staatlichen Verwaltungsangelegenheiten nicht eigentlich der Gemeinde zur Erledigung zugewiesen sind, daß insbesondere auf diese Dinge nicht die Vorschriften über die Behandlung der Gemeindeangelegenheiten unter Mitwirkung der Stadtverordneten zutreffen, sondern daß die örtlichen staatlichen Geschäfte bestimmten städtischen Organen zugewiesen sind. Das wichtigste dieser Organe ist der Stadtvorstand. Er ist vor allem, ebenso wie der Landgemeindevorstand, Ortsobrigkeit und hat als solche in Unterordnung unter die Staats- und Reichsbehörden die Gesetze auszuführen, z. B. hat er die Land- und Reichstagswahlen vorzubereiten, er hat in Städten mit mehr als 10000 Einwohnern die Aufsicht über die Innungen, er hat die Aufstellung der Urlisten der Schöffen und Geschworenen u. a. m. Er hat insbesondere auch die Kontrolle über die Zulässigkeit der Beschlüsse der Stadtverordneben (S. 47). Teilweise liegt die Ausführung der Gesetze nicht in der Hand des Stadtvorstandes, sondern in derjenigen der schon erwähnten Deputationen (S. 50). Staatliche Geschäfte sind auch dem Bürgermeister zugewiesen; soweit nicht besondere staatliche oder Gemeindebeamte bestellt sind, hat er die Geschäfte der gerichtlichen Polizei, der Amtsanwaltschaft und des Standesamtes. Der Bürgermeister (in Hannover ein Magistratsmitglied) ist auch Verwalter der Ortspolizei, seine Stellung entspricht in dieser Beziehung derjenigen des Amtsvorstehers (S. 45). Aber nicht in allen Städten liegt die Polizei in der Hand des Bürgermeisters. In Gemeinden, in welchen sich eine Bezirksregierung oder ein Landgericht befindet, ferner in Festungen und in Gemeinden mit mehr als 10000 Einwohnern kann der Minister des Innern die Polizeiverwaltung besonderen Staatsbeamten (Polizeipräsidenten oder Polizeidirektoren) übertragen. In solchen Fällen wird die Polizei aber nicht immer im ganzen Umfange von den staatlichen Behörden ausgeübt, es verbleibt in einigen Städten ein Teil, z. B. die Baupolizei, dem Bürgermeister. Die Kosten

und die Einnahmen der Ortspolizei fallen grundsätzlich zu Lasten und zu Gunsten der Gemeinde, bei der staatlichen Polizei trägt der Staat einen Teil der unmittelbaren Polizeikosten.

IV. Der Zweckverband.

Es besteht vielfach das Bedürfnis eines Zusamenschlusses von Gemeinden und Kommunalverbänden zur gemeinsamen Erfüllung kommunaler Aufgaben, wie Anlegung von Elektrizitätswerken, von Bahnen, gemeinschaftliche Festsetzung und Durchführung von Straßen und Baufluchtlinien u. a. m. Es kann dann eine feste Organisation unter den Interessierten in der Form des Zweckverbandes geschaffen werden. Freiwillig können sie sich zur Erfüllung beliebiger kommunaler Aufgaben zusammenschließen, ein Beitrittszwang kann dagegen nur dann ausgeübt werden, wenn es sich um Aufgaben handelt, deren Erfüllung allen Beteiligten gesetzlich auferlegt ist, wie die Armenlast, und wenn die Bildung des Verbandes im öffentlichen Interesse liegt. Organe des Zweckverbandes sind der Verbandsausschuß, welchen sämtliche Mitglieder durch Abgeordnete beschicken, und der Verbandsvorsteher, dessen Aufgabe die Vertretung nach außen und die Führung der laufenden Verwaltungsgeschäfte ist. — Unmittelbar durch Gesetz ist aus Berlin und den Nachbarorten ein Zweckverband Groß-Berlin geschaffen worden.

§ 5. Die mittlere Staats- und Kommunalverwaltung.

Die örtliche Verfassung zeigte das Bild einer bunten Mannigfaltigkeit. Es waren einerseits die tatsächlichen Verschiedenheiten zwischen Land und Stadt, welche eine rechtliche Verschiedenheit der Verfassung durchaus notwendig machen, solange man den lebendigen und ihren wirtschaftlichen Grundlagen nach in Land und Stadt besonders gearteten Kräften einen Anteil am örtlichen öffentlichen Leben geben, solange man nicht nach französischem Vorbilde durch Niederhalten dieser Kräfte die Unterschiede gewaltsam ausgleichen und damit dann die Grundlage für eine auf Land und Stadt gleichermaßen anwendbare Gemeindeordnung schaffen will. Es waren andererseits auch die Unterschiede in der geschichtlichen Entwicklung der einzelnen Landesteile, denen der Gesetzgeber Rechnung getragen hat. Die mittlere Stufe der preußischen Verwaltung weist nicht so erhebliche Verschiedenheiten zwischen Stadt und Land und den Rechtsordnungen der einzelnen Provinzen auf, indessen sind sie auch hier vorhanden und sollen in ihren bedeutsamsten Erscheinungen aufgezeigt werden.

Die mittlere Schicht der Verwaltungsorganisation ist dreifach abgestuft. Die unterste Stufe bildet der Kreis, welcher, wie die Ortsgemeinde, gleichzeitig ein Bezirk staatlicher und kommunaler Verwaltung ist, dessen kommunale Organe auch teilweise gleichzeitig staatliche sind. Während bei der Gemeinde die kommunale Tendenz die überwiegende ist, kann man hinsichtlich des Kreises sagen, daß die staatliche und die kommunale Tendenz sich etwa die Wage halten. Über dem Kreise erhebt sich der Regierungsbezirk, welcher, ebenso wie der Amtsbezirk, ausschließlich ein Bezirk der Staatsverwaltung ist; nur in Hessen-Nassau ist er auch kommunal organisiert. Die höchste Stufe bildet die wieder gleichzeitig staatliche und kommunale Provinz, in deren Verfassung staatliche und kommunale Organe aber ganz voneinander getrennt sind.

I. Der Kreis.

In der ständisch beschränkten Monarchie des 16. Jahrhunderts (S. 9) mußten die brandenburgischen Kurfürsten sich die Kontrolle ihrer Verwaltung durch einen ständischen Ausschuß gefallen lassen. Die Mitglieder dieses Ausschusses, die im Gegensatze zu den fürstlichen Hofräten so genannten Landräte, wurden ein jeder von der in je einem Bezirke der gerichtlichen Vollstreckungsbeamten, dem Kreise, ansässigen Ritterschaft gewählt. Die Wahlversammlung begann dann, ihre Tätigkeit auf die Verwaltung gemeinschaftlicher ritterschaftlicher Angelegenheiten zu erstrecken und damit zu einer Selbstverwaltungskörperschaft zu werden, deren laufende Geschäfte ein Kreiskommissar führte, ein Amt, welches in der Regel auch dem Landrate zufiel. Seit dem Großen Kurfürsten bedient der Staat sich mehr und mehr des Landrates zu Zwecken der Staatsverwaltung und damit erhält das Landratsamt dauernd den Doppelcharakter, welchen auch Gemeindevorstand und Bürgermeister haben, nämlich kommunalen und staatlichen. Eine reine Organisation der Ritterschaft, später der Rittergutsbesitzer, blieb der Kreis bis zum Beginn des 19. Jahrhunderts. Durch Kreisordnungen der 20er Jahre erhielten auch Landstädte und Dörfer eine an Zahl der Abgeordneten meist unbedeutende Vertretung. Die Kreisordnung von 1872, welche in den östlichen Provinzen, außer Posen, in Kraft trat und in allen wesentlichen Teilen gleichlautende Geltung in den westlichen Provinzen erhielt, nahm dann eine gerechtere Verteilung der Anteile an der Vertretung zwischen Großgrundbesitz, Städten und Landgemeinden vor. Außerhalb der regelmäßigen Kreisverfassung standen manche größere Städte. Sie sind aber auf die Stufe gestellt, welche im Verfassungsaufbau der Kreis einnimmt und stehen dem Landkreis

als *Stadtkreis* gegenüber. In dem Stadtkreis, zu welchem eine Stadt gemacht werden kann, wenn sie eine gewisse Einwohnerzahl erreicht hat, wird die Kommunalverwaltung von den regelmäßigen Stadtgemeindeorganen geführt. Was die Staatsverwaltung angeht, so sind die polizeilichen Befugnisse der Ortspolizei (S. 51) denen des Landrates gleich. Es besteht endlich ein besonderes staatliches Organ, welches, soweit das Gesetz es besonders vorsieht, die staatlichen Angelegenheiten zu erledigen hat, welche im Landkreise dem Kreisausschuß (S. 56) obliegen, es ist dies der durch die Kommunalorgane bestellte *Stadtausschuß*.

Wir wenden uns der Organisation des Landkreises zu. Als Kommunalverband ist der Kreis Träger einer genossenschaftlichen Selbstverwaltung im gleichen Umfange und mit der gleichen Beschränkung auf örtliche Interessen wie die Ortsgemeinde (S. 15); es sind hier örtliche Interessen in dem Sinne, daß sie den räumlichen Umfang des Kreises oder größere Teile desselben betreffen, dagegen darf der Kreis nicht eingreifen, wo es sich um Interessen nur einer Einzelgemeinde handelt. Die Grenzen sind hier oft nicht leicht zu ziehen. Es wird bisweilen nötig werden, daß der Kreis sich an die Lösung von Aufgaben begibt, welche auch von Gemeinden gelöst werden; das wird dann nötig sein, wenn die ihm angehörenden Gemeinden nicht genügend finanzkräftig sind; nehmen wir an, daß die Errichtung eines Krankenhauses, eines Elektrizitätswerkes oder einer Sparkasse notwendig ist. Eine Stadtgemeinde könnte eine solche Anstalt meist auf eigene Kosten errichten, ein Dorf kann es nicht; hier muß dann der Kreis eintreten. — Die Kreiskörperschaft hat eigenes Vermögen, wie die Ortsgemeinde; da ihr auch Staatsaufgaben, wie z. B. Wegebau, zur Erledigung aufgetragen worden sind, so werden den Kreisen auf Grund der sogenannten Dotationsgesetze vom Staate jährlich feste Beträge überwiesen. Der Kreis hat, wie die Gemeinde, das Recht der Autonomie, er kann also Statuten und Steuerordnungen schaffen, welche auch der Genehmigung des Staates bedürfen. Die Organe der Kreiskommunalverwaltung sind der Kreistag und der Kreisausschuß, Organe der staatlichen Verwaltung sind der Landrat, der Kreisausschuß, die Kreisdeputierten und der Kreissekretär.

1. *Der Landrat*. Wie dargelegt, hat die Stellung des Landrates nach ihrer Entwicklung einen Doppelcharakter, sie ist gleichzeitig eine staatliche und eine kommunale. Zwar überwiegt hier die staatliche Seite, wie sich das in dem Rechte des Königs, den Landrat zu ernennen, ausspricht; aber die kommunale Seite ist doch auch stark ausgeprägt, wie das, von anderem abgesehen, auch in einer

gewissen Einschränkung des königlichen Ernennungsrechtes durch ein Vorschlagsrecht des Kreistages, an welches der König jedoch nicht gebunden ist, zum Ausdruck kommt. Der Kreistag hat, außer in Posen, das Recht, Personen vorzuschlagen, welche seit einem Jahre dem Kreise durch Grundbesitz oder Wohnsitz angehören und das höhere Justiz- oder Verwaltungsexamen bestanden haben, oder in gleicher Weise angesessen sind und seit mindestens vier Jahren als Referendar im Justiz- und Verwaltungsdienst oder in Selbstverwaltungsämtern des Kreises, des Bezirkes oder der Provinz tätig gewesen sind. — Der Landrat ist Staatsbeamter, Organ der Regierung und dem Regierungspräsidenten, soweit die allgemeine Landesverwaltung in Betracht kommt, dienstlich unterstellt. Er übt die Kreispolizei aus. In seiner Verwaltungstätigkeit wird er durch zwei ehrenamtliche Kreisdeputierte, welche der Kreistag auf sechs Jahre wählt, oder durch den Kreissekretär, oder durch besonders bestellte Regierungsbeamte (Assessoren, Referendare) vertreten. Kommunale Funktionen hat er als Vorsitzender des Kreistages und des Kreisausschusses.

2. Der Kreistag. Der Kreistag ist ausschließlich kommunales Organ, dem aber unter anderem durch das Vorschlagsrecht zum Landratsamte und durch die Wahlen zum Kreisausschusse auch ein bedeutsamer Einfluß auf die Verwaltung der staatlichen Kreisgeschäfte gegeben ist. Der Kreistag ist das höchste Organ des kommunalen Kreises, er kann alle kommunalen Geschäfte an sich ziehen und dem Kreisausschuß Anweisungen über die Verwaltung geben. Er ist eine politische Körperschaft, seine Befugnisse sind beratender, beschließender und kontrollierender Natur.

Die Zusammensetzung des Kreistages wird, abgesehen von dem Vorsitzenden, d. h. dem Landrat, durch Wahl bestimmt. Die Zahl der zu Wählenden ist nach den kommunalen Rechtsgebieten und der Größe der Kreise verschieden. Die früheren Kreistage vor dem Erlasse der Kreisordnung von 1872 waren ständisch nach Ritterschaft, Städten und Landgemeinden gegliedert, und so sind es aus nationalen Gründen die Posener Kreistage noch jetzt; die heutigen Kreistage mit Ausnahme von Posen weisen dagegen nicht mehr diese Gliederung auf, es ist aber bei der Gestaltung des Kreistagswahlrechts der Bedeutung der drei Elemente Großgrundbesitz, Stadt und Landgemeinde Rechnung getragen. Jedes dieser Elemente wählt aus den Kreisbürgern (S. 28) eine bestimmte Abgeordnetenzahl, welche nach der örtlichen Bedeutung des Wahlkörpers verschieden ist. Zum Zwecke der Verteilung der Abgeordnetensitze wird nämlich die ländliche und die städtische Bevölkerungsziffer des Kreises er-

mittelt und dem Verhältnis entsprechend den Städten und dem Lande eine Zahl von Sitzen zugewiesen, jedoch darf den Städten nie mehr als die Hälfte, und wenn nur eine Stadt im Kreise ist, nie mehr als ein Drittel zufallen. Die ländlichen Sitze werden dann Großgrundbesitz, Großgewerbe und Bergbau einerseits, den Landgemeinden andererseits zu gleichen Teilen zugewiesen. Hat der Großgrundbesitzerverband nicht mindestens an Zahl ebensoviele, im Westen doppelt so viele Mitglieder, als dem Verbande Sitze zufallen, so erhalten die Landgemeinden die überschießenden Sitze.

Der Kreistag wird mindestens zweimal, im Westen einmal jährlich vom Landrat berufen. Beschlüsse des Kreistages, welche seine Befugnisse überschreiten, hat der Landrat zu beanstanden. Wie die Stadtverordnetenversammlung, so wählt auch der Kreistag zur Erledigung bestimmter Angelegenheiten Kommissionen.

3. Der Kreisausschuß. Der Kreisausschuß besteht aus dem Landrat als Vorsitzenden und sechs vom Kreistage aus den Kreisangehörigen gewählten Mitgliedern. Als Kommunalorgan hat der Kreisausschuß die Kreistagsbeschlüsse vorzubereiten und auszuführen, er hat die Verwaltung der Kreisangelegenheiten nach Maßgabe des Gesetzes, er ernennt und beaufsichtigt die Kreisbeamten. — Als Staatsbehörde hat der Kreisausschuß verschiedene, ihm besonders zugewiesene Staatsgeschäfte zu erledigen; hierhin gehört die Erteilung von manchen gewerblichen Konzessionen in Landgemeinden und Städten unter 10000 Einwohnern, die Beschlußfassung über manche kommunale Angelegenheiten der Landgemeinden, z. B. Genehmigung der Ortsstatuten u. a. m. Für Städte, die dem Landkreise angehören, soweit sie mehr als 10000 Einwohner haben, ist in manchen Angelegenheiten, insbesondere gerade in gewerblichen, nicht der Kreisausschuß, sondern der Magistrat zuständig, während, wie schon erwähnt, für Stadtkreise der Stadtausschuß an seine Stelle tritt. Der Kreisausschuß wirkt beim Erlaß von Polizeiverordnungen des Landrats mit. — Der Kreisausschuß ist schließlich auch Verwaltungsgericht (S. 132). Er entscheidet als solches über Klagen, z. B. gegen Verfügungen der Ortspolizei auf dem Lande oder einer Kreisstadt, deren Einwohnerzahl bis zu 10000 Einwohnern beträgt und über viele andere Klagen, zu deren Entscheidung er durch einzelne gesetzliche Bestimmungen zuständig gemacht worden ist. Die verwaltungsgerichtliche Tätigkeit des Stadtausschusses ist demgegenüber beschränkt.

II. Der Regierungsbezirk.

Land- und Stadtkreise werden zu der höheren Organisationsform des Regierungsbezirkes zusammengefaßt, die hohenzollernschen Lande und Berlin bilden für sich Verwaltungsbezirke, welche dem Regierungsbezirke entsprechen. Während nun aber die Kreise, wie die Gemeinden, gleichzeitig Verwaltungsbezirke und Selbstverwaltungsgenossenschaften sind, haben die Regierungsbezirke nur die erstere Eigenschaft, mit Ausnahme der Bezirke Kassel und Wiesbaden; unter Berücksichtigung der früheren staatlichen Selbständigkeit dieser Bezirke als Kurfürstentum Hessen und Herzogtum Nassau ist ihnen eine kommunale Organisation, ähnlich der provinziellen (S. 62) gegeben worden. Die Kommunalorgane dieser beiden Bezirksverbände sind der Kommunallandtag, der Landesausschuß und der Landesdirektor.

Eine, der heutigen Organisationsstufe des Regierungsbezirkes entsprechende Stufe gab es in Preußen schon vor 1806 in den Kriegs- und Domänenkammern. Sie sind ursprünglich nur Organe der Militär- und Finanzverwaltung gewesen; die eigentliche Verwaltung lag in der Hand der sogenannten Regierungen, d. h. der höchsten Verwaltungsbehörden einzelner, früher selbständig gewesener, später unter hohenzollernschem Szepter vereinigter Territorien. Diese Regierungen waren stark durch die örtlichen Stände beeinflußt und widerstrebten der Zusammenfassung der Territorien zu einem einheitlichen Staate. Im Interesse der Bekämpfung dieser partikularistischen Bestrebungen zogen die Kriegs- und Domänenkammern mehr und mehr Befugnisse der allgemeinen Verwaltung an sich, bis den Regierungen fast nur noch richterliche Befugnisse verblieben und sie schließlich ihrem Wesen nach etwa den heutigen Oberlandesgerichten entsprachen. Bei der Neuorganisation der preußischen Behörden nach den Befreiungskriegen wurde der allgemeinen Verwaltungsinstanz über dem Kreise die Bezeichnung Regierung gegeben. Sie setzte sich zunächst aus mehreren Abteilungen zusammen. Jede von ihnen war kollegialisch verfaßt, d. h. ihre Beschlüsse wurden durch Stimmenmehrheit gefaßt. 1880 wurde die erste Abteilung aufgehoben. Ihre Befugnisse gingen zum Teil auf einen Einzelbeamten, den Regierungspräsidenten, über, zum Teil, soweit eine kollegialische Behandlung als wünschenswert erschien, auf eine neue, kollegialische Behörde, den Bezirksausschuß.

Der Geschäftskreis der Bezirksinstanz bezieht sich, soweit Verwaltungsangelegenheiten sich nicht über die Grenzen des Bezirkes hinaus erstrecken und soweit sie nicht etwa anderen höheren, gleichen oder niederen Behörden besonders übertragen sind, auf alle

Gegenstände der inneren Verwaltung. Die Bezirksinstanz untersteht dem Staatsministerium wie auch jedem einzelnen Minister für seinen Verwaltungszweig.

Der Mittelpunkt der ganzen Verwaltung des Bezirkes ist der Präsident. Ihm liegt es besonders ob, das Allgemeine im Auge zu behalten, darauf zu sehen und hinzuwirken, daß den allgemeinen Interessen nicht durch Verfügungen in einzelnen Verwaltungszweigen Eintrag geschieht. Er hat seine Bemühungen darauf zu richten, daß in der ganzen Geschäftsverwaltung ein reges inneres Leben herrsche. Er ist auch der Leiter aller einzelnen Geschäftszweige und er hat diese Leitung, insbesondere den Vorsitz in den Abteilungen, so oft es seine Zeit erlaubt, persönlich zu übernehmen. Er führt auch den Vorsitz in dem Plenum, einem aus den Mitgliedern der gesamten Regierung bestehenden Kollegium, welches nur in wichtigen Fragen, wie gesetzgeberischen Vorschlägen, Aufstellung von Verwaltungsgrundsätzen, Disziplinarsachen u. a. m. zusammentritt. Der Präsident wird in der Leitung der Geschäfte durch Oberregierungsräte, beim Bezirksausschuß durch den Verwaltungsgerichtsdirektor vertreten. Außerdem ist an der Regierung noch die erforderliche Anzahl von Räten und Hilfsarbeitern, es sind auch technische Beamte (Medizinalrat, Baurat, Gewerberat u. a. m.) wie auch ein Oberforstmeister bestellt.

Wir erwähnten, daß die Geschäfte der Bezirksinstanz auf Regierungspräsidenten, Regierung und Bezirksausschuß verteilt sind. Betrachten wir diese Verteilung im einzelnen.

1. Der Regierungspräsident. Die Angelegenheiten, welche dem Regierungspräsidenten zu einer Erledigung in der Weise zugewiesen sind, daß er allein oder die ihm unterstellten Beamten nach seiner Anweisung entscheiden, sind besonders die Landespolizei, die Kommunalaufsicht, Bauwesen, Militärsachen, Verkehrswesen u. a. m. Für Berlin tritt an die Stelle des Regierungspräsidenten teilweise der Oberpräsident, im übrigen der Polizeipräsident.

2. Die Bezirksregierung. Die Bezirksregierung ist, wie schon erwähnt, kollegialisch organisiert. Nach Aufhebung der 1. Abteilung, der des Innern, blieben zwei Abteilungen der Regierung zurück, welche ihre frühere Bezifferung beibehielten. Die 2. Abteilung für Kirchen- und Schulwesen bearbeitet die Volksschulangelegenheiten und solche kirchliche Angelegenheiten, in denen ein Zusammenwirken von Staat und Kirche stattfindet, z. B. bei Begründung neuer und Veränderung bestehender Parochien. Für Berlin ist der Polizeipräsident zuständig. Die 3. Abteilung hat die Verwaltung der direkten Steuern, Domänen und Forsten und führt daher ihren Namen.

Für Berlin besteht eine Direktion für die Verwaltung der direkten Steuern. Ein anfangs 1914 dem Landtage unterbreiteter Entwurf will die beiden Abteilungen aufheben und die von ihnen verwalteten Angelegenheiten bureaukratisch behandeln lassen, d. h. sie dem Regierungspräsidenten zuweisen.

3. Der Bezirksausschuß. Der Bezirksausschuß ist eine Kollegialbehörde. Er besteht aus dem Regierungspräsidenten als Vorsitzendem und sechs Mitgliedern. Von den letzteren wählt vier nebst ebensovielen Stellvertretern der Provinzialausschuß (S. 63) aus den Provinzialangehörigen des Regierungsbezirkes auf je sechs Jahre, alle drei Jahre scheidet die Hälfte aus. Die beiden anderen Mitglieder ernennt der König, eins von ihnen muß die Befähigung zum Richteramte haben, das andere muß zur Bekleidung höherer Verwaltungsämter befähigt sein. Eins der beiden wird mit dem Titel Verwaltungsgerichtsdirektor zum stellvertretenden Vorsitzenden ernannt. — An der Stelle des Bezirksausschusses hatten einige Jahre zwei Organe gestanden, nämlich eine Behörde, der Bezirksrat und ein Bezirksverwaltungsgericht. 1883 wurden beide im Bezirksausschuß verschmolzen, der damit, wie der Kreisausschuß, gleichzeitig Verwaltungsbehörde und Verwaltungsgericht wurde, wogegen ihm die dritte Seite der Tätigkeit des Kreisausschusses, nämlich die kommunale, fehlt. — Die Zuständigkeit des Bezirksausschusses als Staatsbehörde wird durch viele Einzelbestimmungen geregelt, durch die ihm bestimmte Angelegenheiten der inneren Polizei und der Aufsicht über die Kommunalverwaltung, so z. B. Bestätigung von städtischen Ortsstatuten, übertragen werden. Eine Zuständigkeit allgemeinerer Natur ist ihm dadurch gegeben, daß er Beschwerdeinstanz gegenüber den Beschlüssen des Kreisausschusses ist. — Der Bezirksausschuß wirkt bei den Polizeiverordnungen des Regierungspräsidenten mit.

Als Verwaltungsgericht ist der Bezirksausschuß erste Instanz auch in den ihm besonders überwiesenen Angelegenheiten; er ist weiter für Stadtkreise in der Regel in denjenigen Sachen zuständig, welche in Landkreisen vor den Kreisausschuß gehören. Der Bezirksausschuß ist zweite Instanz für die Berufung gegen die Urteile des Kreisausschusses. — Für Berlin besteht ein nach Zusammensetzung und Zuständigkeit abweichend von der Regel gestalteter Bezirksausschuß.

III. Die Provinz.

Die Regierungsbezirke werden zu höheren Einheiten in den Provinzen zusammengefaßt. Nur Berlin und die hohenzollernschen Lande gehören keiner Provinz an. Diejenigen Verwaltungstätigkeiten, welche

den staatlichen Provinzialorganen zukommen, versehen für Berlin die Organe der Provinz Brandenburg, für Hohenzollern die zuständigen Minister. — Im alten Preußen gab es noch keine Provinzialeinteilung, wenn auch für die Verwaltungszweige Domänen, Forsten, direkte Steuern und Polizei die verschiedenen Territorien zu Provinzialgruppen zusammengefaßt und je einem Minister unterstellt wurden. Zu einem allgemeinen Verwaltungsgrundsatz wurde die Provinzialeinteilung des Staates dauernd erst 1815 erhoben. Preußen wurde damals in 10 Provinzen eingeteilt. Es sind die jetzigen sogenannten alten Provinzen, von denen die heutige Rheinprovinz damals zwei Provinzen, nämlich Cleve-Berg und Niederrhein bildete. Ost- und Westpreußen sind später vorübergehend zu einer Provinz vereinigt gewesen. 1866 traten die drei neuen Provinzen hinzu, so daß jetzt im ganzen 12 Provinzen vorhanden sind. — Wie der Kreis, so ist auch die Provinz nicht nur ein staatlicher Verwaltungsbezirk, sondern gleichzeitig ein Kommunalverband; während aber beim Kreise die genossenschaftliche Organisation das zeitlich Ältere ist, ist bei der Provinz das zeitliche Verhältnis das umgekehrte. Zwar haben sich in einigen Teilen Preußens die mittelalterlichen Stände als sogenannte kommunalständische Verbände erhalten, indessen haben sie nur eine sehr beschränkte Tätigkeit, insbesondere die Verwaltung von Kreditinstituten, Spar- und Hilfskassen, Krankenhäusern und Stiftungen. Die höchste Gliederung in der preußischen Kommunalverwaltung, die kommunale Provinz, geht nicht auf ältere Zustände zurück, sondern sie hat sich aus kleinen Anfängen erst im Laufe des 19. Jahrhunderts zu ihrer heutigen Größe und Bedeutung entwickelt. Ihre Wurzeln liegen in den in den Jahren 1823—24 in Preußen geschaffenen, auf einer wesentlich überlebten ständischen Grundlage aufgebauten Provinziallandtagen, deren hauptsächliche Aufgabe es war, den Unterbau für eine Volksvertretung des Gesamtstaates abzugeben, die aber außerdem in bescheidenem Umfange eine Selbstverwaltung in Angelegenheiten der Provinz ausübten. Die durch die Verfassung eingeführte Volksvertretung kannte den provinziellen Unterbau aber nicht und so verloren die Landtage ihre bisherige Bedeutung für den Gesamtstaat. Es erfolgte nunmehr ihr Ausbau nach der kommunalen Seite hin. 1875 erging für die östlichen Provinzen außer Posen eine neue, nicht mehr ständische, kommunale Provinzialordnung, welcher sich die der anderen Provinzen im Wesentlichen gleichlautend anschlossen. — Während auf den früher betrachteten unteren Stufen der Verwaltung die staatlichen und kommunalen Organe teilweise zusammenfielen, ist auf der höchsten Stufe der mittleren Verwaltung eine strenge Scheidung der Organe vorhanden;

die staatlichen sind der Oberpräsident und der Provinzialrat, die kommunalen der Provinziallandtag, der Provinzialausschuß, der Landesdirektor (in Hannover Landesdirektorium) mit den Provinzialbeamten.

Schildern wir zuerst die staatlichen Organe.

1. Der Oberpräsident. Der Wirkungskreis des Oberpräsidenten ist ein dreifacher. Er hat alle diejenigen Verwaltungsangelegenheiten unmittelbar zu erledigen, welche die Gesamtheit der Provinz betreffen oder sich über den Bereich eines Regierungsbezirkes hinaus erstrecken; es gehören hierher z. B. Sicherheitsvorkehrungen, wie Absperrungsmaßregeln bei Epidemien, Pläne zu Strom- und Kunststraßenbauten usw.; viele Befugnisse sind ihm durch Einzelanordnungen übertragen, so hat der Oberpräsident den Vorsitz im Provinzialschulkollegium und im Medizinalkollegium der Provinz. In den Angelegenheiten seiner unmittelbaren Verwaltung sind die Regierungspräsidenten und die Regierungen seine untergebenen Organe. Der zweite Wirkungskreis des Oberpräsidenten umfaßt die Oberaufsicht über die Verwaltung der Regierungspräsidenten, der Regierungen und einiger Spezialbehörden; er ist vielfach auch höhere Instanz gegenüber den Entscheidungen des Regierungspräsidenten. Seine dritte Zuständigkeit besteht darin, daß er ein örtlicher Kommissar der Minister ist und als ihr Stellvertreter in manchen Angelegenheiten Entscheidungen trifft, so entscheidet er bei Streitigkeiten der ihm untergeordneten höchsten Behörden verschiedener Regierungsbezirke; bei außerordentlichen Ereignissen und Gefahr im Verzuge, wie z. B. Wassersnot, hat er die augenblicklich erforderlichen Anordnungen zu treffen usw.

Der Oberpräsident hat als Vertreter einen Oberpräsidialrat, es ist ihm weiter die erforderliche Zahl von Räten und Hilfsarbeitern beigegeben, welche aber kein Stimmrecht haben, sondern nach seinen Anweisungen arbeiten. Die Verfassung des Oberpräsidiums ist also keine kollegialische wie die der Regierungen, sondern eine bureaukratische, wie die des Regierungspräsidiums.

2. Der Provinzialrat. Für die Provinz besteht in dem Provinzialrat ein Organ, welches seiner Art nach dem Bezirksausschusse und dem Kreisausschusse, soweit diese beiden staatliche Verwaltungsbehörden sind, entspricht. Er ist also weder gleichzeitig Kommunalorgan, wie der Kreisausschuß, noch auch Verwaltungsgericht wie Kreis- und Bezirksausschuß. Der Provinzialrat besteht aus dem Oberpräsidenten oder seinem Stellvertreter als Vorsitzenden, aus einem vom Minister des Innern ernannten höheren Verwaltungsbeamten, der ein Hauptamt am Sitze des Oberpräsidenten bekleidet,

und aus fünf Mitgliedern, welche der Provinziallandtag aus den zum Provinziallandtag wählbaren Provinzialangehörigen auf je sechs Jahre wählt. — Die Zuständigkeit des Provinzialrats ist durch Zuweisung einzelner Tätigkeiten, wie z. B. Mitwirkung beim Erlaß von Polizeiverordnungen des Oberpräsidenten, Festsetzung der Viehmärkte und anderes mehr bestimmt; eine Tätigkeit auf allgemeinerer Basis ist ihm als Beschwerdeinstanz gegen die Beschlüsse gegeben, welche in erster Instanz der Bezirksausschuß gefaßt hatte.

Oberpräsident und Provinzialrat sind Organe der Staatsverwaltung. Betrachten wir nun die Kommunalverwaltung. Es wurde schon hervorgehoben, daß diese persönlich völlig von der staatlichen getrennt ist, ja in einigen Provinzen ist sogar eine örtliche Trennung insofern vorhanden, als in drei Provinzen der Sitz der Kommunalverwaltung nicht am Sitze des Oberpräsidenten ist, so z. B. ist für die staatliche Verwaltung Coblenz, für die Kommunalverwaltung Düsseldorf die Hauptstadt der Rheinprovinz. Die Provinz ist Trägerin einer genossenschaftlichen Selbstverwaltung und ist hier zur Wahrnehmung von Interessen berufen, welche im räumlichen Bezirke der Provinz wurzeln, sie hat sich daher von Gegenständen rein örtlicher Bedeutung zurückzuhalten und diese den Kreisen und Gemeinden zu überlassen. Eine so ausgedehnte Selbstverwaltungsbefugnis wie den Provinzen im Allgemeinen kommt nur der Provinz Hessen-Nassau nicht zu, sondern sie hat nur die ihr besonders, insbesondere durch Beschluß der beiden Bezirksverbände (S. 57) übertragenen Rechte. — Die Provinz hat das Recht der Autonomie und schafft demgemäß Statuten, welche der staatlichen Genehmigung bedürfen. — Außer dem eigenen hat die Provinz noch einen übertragenen Wirkungskreis. Es ist ihr insbesondere übertragen die Unterhaltung und Verwaltung der Staatschausseen (S. 182), die Verwaltung der Landarmenverbände (S. 154), die Fürsorgeerziehung Minderjähriger, die Entschädigung bei Viehseuchen für getötete oder gefallene Tiere, die Errichtung von Wanderarbeitsstätten. Auch die Provinzen wie die Kreise (S. 54) erhalten jährliche Dotationen. Die Organe der kommunalen Provinzialverwaltung sind die folgenden:

1. Der Provinziallandtag. Das höchste Organ ist der Provinziallandtag. Während er aus nationalpolitischen Gründen in der Provinz Posen, wie der Kreistag (S. 55) noch ständisch aus Vertretern des Adels, der Städte und der Landgemeinden zusammengesetzt ist, werden im übrigen Preußen seine Mitglieder von den Land- und Stadtkreisen gewählt, in Hessen-Nassau setzt er sich aus den Mitgliedern der in gleicher Weise gewählten Kommunallandtage

zusammen. Die Vertretung eines jeden Kreises wählt einen bis drei Abgeordnete. Die Gesamtzahl ist verschieden. Die Wahl gilt für sechs Jahre. Anders, als bei anderen Kommunalvertretungen, findet beim Provinziallandtage keine Teilerneuerung, sondern wie beim Abgeordnetenhause völlige Erneuerung statt. — Die Einberufung des Landtages geschieht durch den König, sie hat in der Regel mindestens alle zwei Jahre zu erfolgen; der Oberpräsident als königlicher Kommissar eröffnet und schließt den Landtag. Den Vorsitzenden wählt der Landtag selbst. — Der Landtag ist zur Erledigung der oben geschilderten provinziellen Geschäfte an höchster Stelle zuständig; es können ihm ferner Entwürfe von Gesetzen mit nur provinziellem Geltungsbereich zur Begutachtung von der Staatsregierung vorgelegt werden.

2. Der Provinzialausschuß. Da der Landtag nicht ständig versammelt sein kann, so muß an seiner Stelle die Verwaltung regelmäßig von dem Provinzialausschuß geführt werden, den der Landtag aus den landtagsfähigen Provinzialangehörigen wählt. Er hat die Vorbereitung und Ausführung der Landtagsbeschlüsse, die Verwaltung der Provinzialanstalten, des Provinzialvermögens usw. Er kann einzelne Geschäfte auf Provinzialkommissionen übertragen.

3. Der Landesdirektor. Die laufenden Geschäfte der Kommunalverwaltung führt der Landesdirektor, dem in allen Provinzen, außer Brandenburg und Hessen-Nassau, der Titel Landeshauptmann vom König besonders verliehen wird. Er wird vom Landtage auf sechs bis zwölf Jahre gewählt, die Wahl bedarf königlicher Bestätigung. Zu seiner Unterstützung sind ihm Landesräte beigegeben. Der Landesdirektor entscheidet bureaukratisch, doch kann durch Statut eine Kollegialverfassung eingeführt werden, wie das in der Provinz Sachsen auch geschehen ist. In Hannover ist die Kollegialverfassung unmittelbar durch Gesetz angeordnet, es besteht hier unter dem Vorsitz des Landeshauptmanns ein Landesdirektorium.

§ 6. Die obersten preußischen Behörden.

Über den provinziellen Organen stehen die Behörden des Gesamtstaates. Die höchste Staatsverwaltung fiel im Mittelalter mit der Hofverwaltung zusammen; Truchseß, Kämmerer, Schenk und Marschall sowie die persönlichen Vertrauten des Fürsten, die Hofräte, führen beide Verwaltungen; eine Einschränkung seiner Regierungsbefugnisse muß sich der Fürst durch die Stände seines Landes gefallen lassen, welche nicht nur in dem Geldbewilligungsrechte der ständischen Vertretung, sondern auch darin zum Ausdrucke kam,

daß die fürstliche Verwaltung durch einen ständischen Ausschuß kontrolliert wurde (S. 53). In seinen, den Ständen auch angehörenden Hofbeamten fand der Fürst keine genügende Unterstützung im Widerstande gegen das ständische Mitregiment. Im 16. und 17. Jahrhundert schreiten die Fürsten zur Schaffung eines von den Ständen unabhängigen, nur dem Landesherrn untergebenen teilweise bürgerlichen Berufsbeamtentums für die Staatsverwaltung. In Brandenburg wurde 1604 ein diesen Tendenzen entsprechendes höchstes Regierungskollegium, der Geheime Rat, geschaffen. Bei der ständigen Zunahme des Umfanges der Verwaltungstätigkeit wurde die Neubildung von speziellen Verwaltungsbehörden nötig, deren Folge eine gewisse Zersplitterung war. Friedrich Wilhelm I. organisierte die obersten Behörden neu im Kabinettsministerium, welches für die auswärtigen Angelegenheiten zuständig war, im Justizministerium und endlich dem Generaldirektorium, dessen Tätigkeit sich auf die innere Verwaltung erstreckte. Alle drei Behörden waren kollegialisch verfaßt. Da bei weitersteigender Geschäftslast Beschlußfassungen im Generaldirektorium mehr und mehr unmöglich wurden, so gingen die Entscheidungen tatsächlich auf die einzelnen je einem Minister unterstehenden Abteilungen des Generaldirektoriums über; war so schon ein allmähliches, verderbenbringendes Auseinanderfallen der höchsten Verwaltung herbeigeführt, so wurden die Schwierigkeiten der Verwaltung dadurch erhöht, daß die Verteilung der Geschäfte auf die einzelnen Minister nicht nach einheitlichen Grundsätzen erfolgte, sondern teils nach Gegenständen, teils nach provinziellen Rücksichten, daß ferner einige Gebiete, z. B. Schlesien, zeitweise überhaupt dem Generaldirektorium nicht unterstellt wurden, sondern besonderen Behörden. So war allmählich der Gang der höchsten Verwaltung durch die stets wachsenden Mängel der Organisation ein zerfahrener, immer verwickelterer und schwerfälligerer geworden. Nur in der Hand des Königs liefen noch die Fäden in einem einzigen Punkte zusammen. Die Nachfolger Friedrichs des Großen vermochten es aber auch nicht mehr, persönlich das Ganze zu überschauen und bessernd einzugreifen. Bei der Katastrophe von 1806 wurde die Unhaltbarkeit der bisherigen Organisation klar. Die für die notwendige Neugestaltung der höchsten Behörden Preußens grundlegenden Bestimmungen rühren aus dem Jahre 1810 her. Es wurde der französische Grundsatz einer bureaukratischen Fachministerverwaltung eingeführt. Später wurde auch ein die Minister zusammenfassendes Staatsministerium geschaffen, ferner ein Staatsrat, welcher vor der Zeit der Verfassung bei der Gesetzgebung mitwirkte. Eine selbständige höchste

Behörde ist weiter die Oberrechnungskammer. Die Verwaltungsreform der siebziger Jahre brachte dann schließlich ein höchstes Verwaltungsgericht, das Oberverwaltungsgericht. Zusammensetzung und Aufgaben dieser fünf höchsten Organisationen sind hier zu schildern.

I. Die Fachminister.

Im Jahre 1810 wurden fünf Ministerien begründet und zwar für die Fächer Inneres, Finanzen, Justiz, auswärtige Angelegenheiten, Krieg. Unter Abzweigung von Teilen des Geschäftszweiges einzelner Ministerien sind im Laufe der Zeit vier neue Ministerien gebildet worden, nämlich das Ministerium für geistliche und Unterrichts- (früher auch Medizinal-)angelegenheiten 1817, für Handel und Gewerbe 1848, für Landwirtschaft, Domänen und Forsten 1848, für öffentliche Arbeiten 1878. — Nicht in den Kreis der staatlichen Ministerien gehört das 1819 gegründete Ministerium des Königlichen Hauses, dessen Aufgabe die Verwaltung rein persönlicher, insbesondere finanzieller Angelegenheiten des Königs und seines Hauses ist. Eine staatliche Tätigkeit übt es nur insoweit aus, als es in Adelssachen höchste Behörde ist; das diese Angelegenheiten bearbeitende Heroldsamt ist ihm unterstellt. —

Jedes Fachministerium ist bureaukratisch verfaßt; der Minister läßt sich zwar durch die dem Ministerium angehörenden Beamten beraten, die Entscheidung fällt aber er allein; in weniger wichtigen Angelegenheiten läßt er durch die Vorsteher der Abteilungen entscheiden, in welche das Ministerium zerfällt. Der Minister wird durch einen oder mehrere Unterstaatssekretäre vertreten. Die Abteilungen des Ministeriums unterstehen je einem Unterstaatssekretär oder einem Ministerialdirektor. Den auch bureaukratisch organisierten Abteilungen gehören vortragende Räte und Hilfsarbeiter an. Während im allgemeinen die Minister einander gleichgestellt sind, nimmt einer unter ihnen eine Sonderstellung ein. 1810 war das Amt eines Staatskanzlers geschaffen, welcher der Vorgesetzte der Minister war. Seit 1822 wurde das Kanzleramt aber nicht wieder besetzt, an die Stelle des Kanzlers trat ein Ministerpräsident mit geringeren Befugnissen, sie bestehen im regelmäßigen Vorsitz im Staatsministerium (S. 67), ferner ist seine Aufgabe, über der Innehaltung der vom Staatsministerium festgelegten einheitlichen Richtlinien der Verwaltung zu wachen, er hat deshalb das Recht, über alle wichtigen Verwaltungsmaßregeln dem König selbst Vortrag zu halten; die Fachminister haben ihm auch zu berichten, zu welcher Stunde und über welche Gegenstände sie dem König Vortrag halten

wollen und der Präsident ist befugt, bei diesem Vortrage zugegen zu sein. Das Amt des preußischen Ministerpräsidenten ist, mit einer kurzen Unterbrechung, dauernd mit dem des Reichskanzlers durch Personalunion verbunden gewesen.

Die Zuständigkeit der Fachministerien ist folgendermaßen abgegrenzt.

1. Inneres. Dem Ministerium des Innern fallen alle Angelegenheiten zu, welche nicht einem anderen Ministerium überwiesen sind; hervorgehoben seien hier die Verfassungs- und Landtagssachen, die Sicherheitspolizei, die Kommunalaufsicht, die Medizinalsachen.

2. Finanzen. Die ganze Finanzverwaltung des Staates gipfelt im Finanzministerium; das Etats- und Kassenwesen, die direkten und indirekten Steuern werden hier verwaltet.

3. Justiz. Der Justizminister führt die Aufsicht über die gesamten preußischen bürgerlichen und Strafgerichte, dagegen hat er kein Recht, auf die Entscheidungen der Gerichte einzuwirken, da Richter und Gerichte nur an das Gesetz gebunden und bei der Urteilsfällung von der Verwaltung ganz unabhängig sind; der Staatsanwalt dagegen ist an die Weisungen des Ministers gebunden.

4. Auswärtige Angelegenheiten. Das preußische Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten besteht insofern nicht mehr, als sein Geschäftskreis dadurch sehr verkleinert wurde, daß das Deutsche Reich die Vertretung Deutschlands im Auslande sowie das Konsularwesen übernommen hat und die verbleibenden preußischen Angelegenheiten vom Auswärtigen Amte des Deutschen Reiches mit erledigt werden; da das Auswärtige Amt dem Reichskanzler unterstellt ist, so leitet er in letzter Linie die auswärtigen Geschäfte Preußens. Von dem Rechte der deutschen Staaten, neben den Reichsgesandten eigene bei den fremden Staaten zu haben, hat Preußen nicht Gebrauch gemacht, wohl aber hat es eine Vertretung beim Heiligen Stuhl, ferner auch bei den deutschen Staaten.

5. Krieg. Dem Kriegsminister untersteht die Militärverwaltung, d. h. besonders die Sorge für Ausrüstung, Bewaffnung, Versorgung des Heeres, dagegen hat er nicht das militärische Kommando, dieses ist vielmehr ausschließlich Sache des Königs oder jetzt des Kaisers. Auf Grund von Verträgen mit andern deutschen Staaten hat der preußische Kriegsminister die Verwaltung für alle deutsche Truppen mit Ausnahme derjenigen von Bayern, Sachsen und Württemberg zu führen.

6. Geistliche und Unterrichtsangelegenheiten. Das sogenannte Kultusministerium zerfällt jetzt in drei Abteilungen. Die erste ist die für geistliche Angelegenheiten. Sie übt die Staatsauf-

sicht gegenüber den evangelischen Landeskirchen und der katholischen Kirche aus. Ursprünglich hatte das Kultusministerium darüber hinausgehend auch das Kirchenregiment; in der Reformationszeit war ja den Landesherrn die höchste Verwaltung der äußeren Dinge der entstehenden evangelischen Kirchengemeinschaften zugefallen; in diesen Sachen war das Kultusministerium dann die höchste den Landesherrn vertretende Behörde, ihm unterstanden die Provinzialkonsistorien; 1850 wurden dann die Angelegenheiten der unmittelbaren kirchlichen Verwaltung auf eine höchste rein kirchliche Behörde, den Evangelischen Oberkirchenrat, übertragen; 1866 wurde das Ministerium dann aber wieder zu einer Kirchenregimentsbehörde für die Landeskirchen der neuerworbenen Provinzen (die lutherische und die reformierte in Hannover, die schleswig-holstein-lauenburgische, die kurhessische, die nassauische und die frankfurtische), welche eine jede ihre Selbständigkeit bewahrt haben. Die beiden anderen Abteilungen des Kultusministeriums sind für das höhere und das niedere Schulwesen; es unterstehen ihm unmittelbar besonders die verschiedenen Hochschulen und die Provinzialschulkollegien.

7. Handel und Gewerbe. Zu der Zuständigkeit des Ministeriums gehören jetzt Handel, Gewerbe, gewerblicher Unterricht, Gewerbeförderung, endlich Berg-, Hütten- und Salinenwesen.

8. Landwirtschaft, Domänen und Forsten. Im Landwirtschaftsministerium werden die landwirtschaftlichen und Gestütsangelegenheiten, die Domänen-, die Forst- und Jagdsachen bearbeitet. Es unterstehen ihm verschiedene Einrichtungen zur Förderung der Landwirtschaft, so die landwirtschaftlichen Kreditanstalten, die höheren landwirtschaftlichen Lehranstalten u. a. m.

9. Öffentliche Arbeiten. Zum Gebiete des Ministeriums der öffentlichen Arbeiten gehört die gesamte Eisenbahnverwaltung und das Bauwesen.

II. Das Staatsministerium.

Der Aufteilung der gesamten Verwaltung unter Fachministerien und den daraus leicht entspringenden Sonderbestrebungen der einzelnen Minister muß ein Gegengewicht durch eine Organisation gegeben werden, welche dazu bestimmt ist, die Einheit der Verwaltung zu wahren und den von Bismarck sogenannten „Ressortpartikularismus“ zu bekämpfen. Zum Staatsministerium gehören sämtliche Fachminister, ferner besonders ernannte Mitglieder, welche kein Fachministerium verwalten und nur in ihrer Eigenschaft als Mitglieder des Staatsministeriums preußische Minister sind, es sind die soge-

nannten Minister ohne Portefeuille. Den Vorsitz im Staatsministerium kann der König persönlich führen; eine solche Sitzung wird als Kronrat bezeichnet. Die Regel ist aber, daß der Ministerpräsident vorsitzt, der durch einen gelegentlich ernannten Vizepräsidenten oder den dienstältesten Minister vertreten wird.

Das Staatsministerium hat vorwiegend nur beratende Funktionen und zwar in dem Sinne, daß es dann weder den König, noch den einzelnen Fachminister durch Mehrheitsbeschlüsse bindet. Das Staatsministerium berät alle wichtigen Gegenstände, welche die allgemeine Politik berühren; es berät auch über Meinungsverschiedenheiten, welche zwischen einzelnen Mitgliedern bestehen. Soweit sich innerhalb des Staatsministeriums keine Einigkeit erzielen läßt, wird der König zu entscheiden haben, der aber auch an ein einstimmiges Votum des Staatsministeriums, wie gesagt, nicht gebunden ist. Minister, welche die Verantwortung für die getroffene Entscheidung nicht mittragen wollen, würden den König um ihre Entlassung bitten müssen. — Ausnahmsweise hat das Staatsministerium auch eine beschließende Tätigkeit, so z. B. in Disziplinarsachen gegen nichtrichterliche Beamte. — Einige Staatsbehörden unterstehen dem Staatsministerium unmittelbar, so z. B. die Ansiedelungskommission in Posen. Es führt die Aufsicht über das Oberverwaltungsgericht.

III. Der Staatsrat.

Besonders für die Vorberatung von Gesetzen und Verordnungen wurde 1817 ein Staatsrat geschaffen, welcher sich aus den volljährigen Prinzen, gewissen hohen Beamten, wie den Feldmarschällen, den Ministern, den kommandierenden Generälen und Oberpräsidenten, endlich Personen, die der König besonders ernennt, zusammensetzt. Seit der Schaffung eines an der Gesetzgebung mitwirkenden Landtages im Jahre 1848 hat der Staatsrat seine Bedeutung für die Gesetzgebung verloren, jedoch wird er gelegentlich zur Erstattung eines Gutachtens an den König in besonders wichtigen Fragen noch einberufen.

IV. Die Oberrechnungskammer.

Die Oberrechnungskammer ist eine dem König unmittelbar untergeordnete, den Ministern gegenüber selbständige Behörde, welche die Kontrolle des gesamten Staatshaushaltes durch Prüfung und Feststellung der Rechnungen über Einnahmen und Ausgaben von Staatsgeldern, über Zugang und Abgang von Staatseigentum und über die Verwaltung der Staatsschulden zu führen hat. Die Mitglieder ernennt der König, und zwar den Präsidenten auf Vorschlag

des Staatsministeriums, die Direktoren und Räte dagegen auf Vorschlag des Präsidenten der Oberrechnungskammer unter Gegenzeichnung des Ministerpräsidenten.

V. Das Oberverwaltungsgericht.

Das Oberverwaltungsgericht ist die höchste von den Ministern und dem König in ihren Entscheidungen unabhängige Instanz in den Sachen der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Es besteht aus dem Präsidenten, einer Anzahl von Senatspräsidenten und Räten. Die Hälfte der Mitglieder muß die Befähigung zum höheren Verwaltungsdienst, die andere Hälfte muß die Befähigung zum höheren Gerichtsdienste haben; sie werden vom König auf Vorschlag des Staatsministeriums ernannt. Das Oberverwaltungsgericht zerfällt in Senate, denen der Präsident oder ein Senatspräsident vorsitzt. Das Oberverwaltungsgericht entscheidet in Fällen der Berufung gegen die Urteile, die der Bezirksausschuß in erster Instanz fällt, und in Fällen der Revision gegen Urteile des Bezirksausschusses in zweiter Instanz (S. 59).

§ 7. Der Landtag.

Die Tätigkeit, welche der Staat ausübt, vollzieht sich in verschiedenen Formen. Die Ausbildung dieser Formen kann man sich an einfachen Beispielen klar machen. Die Bewohner eines niedrig gelegenen Landstriches an der Meeresküste werden häufig von Überflutungen heimgesucht. Ein praktisches Bedürfnis der Abwehr ist gegeben und die Obrigkeit leitet sie zweckmäßigerweise so in die Wege, daß sie jedesmal die Bewohner zu freiwilliger gemeinsamer Abwehrarbeit aufruft. Eine solche auf Befriedigung eines praktischen Einzelbedürfnisses gerichtete Tätigkeit würden wir als Verwaltung bezeichnen. Findet wieder und wieder eine solche Zusammenberufung der Bevölkerung statt und leistet diese dem Rufe regelmäßig Folge, so wird sich schließlich die Überzeugung bilden, daß der einzelne zur Hilfeleistung verpflichtet ist, es entsteht ein Rechtssatz durch die Gewohnheit, der dann wohl endlich durch die Obrigkeit in eine bestimmte Form gekleidet wird; wir bezeichnen letzteres als eine Tätigkeit der Gesetzgebung. Auf Grund des so entstandenen Gewohnheitsrechtssatzes oder des förmlichen Gesetzes nimmt die Obrigkeit dann von da ab ihren Verwaltungsakt des Zusammenberufens vor, er ist nunmehr dem Gesetze unterstellt. Es versagt nun etwa ein einzelner diesem Verwaltungsakte den Gehorsam. Dann muß der Rechtssatz auf ihn angewendet werden. Man kann aber nur dann zwangsweise so gegen ihn vorgehen, wenn

zuvor festgestellt ist, daß der Rechtssatz auf ihn anwendbar ist, es muß z. B. festgestellt werden, ob er Eigentümer eines der gefährdeten Grundstücke ist, deren Besitz zur Hilfeleistung verpflichtet. Die Obrigkeit muß also die Anwendbarkeit des Gesetzes auf den einzelnen Fall erst prüfen, nur wenn die Prüfung im bejahenden Sinne ausgefallen ist, kann bei weiter andauerndem Ungehorsam die Verwaltung zwangsweise vorgehen; die gesetzanwendende Tätigkeit wird Rechtsprechung genannt.

Von den drei Tätigkeiten Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung haben die bisher geschilderten Organe des öffentlichen Gemeinwesens hauptsächlich die letztgenannte auszuüben. An zweiter Stelle würde die Rechtsprechung stehen, wenn man ihr den Begriff der Anwendung des Rechtssatzes auf den Einzelfall zugrunde legt. Eine solche Tätigkeit entfalten alle Verwaltungsorgane, soweit sie — und das ist heutzutage in weitestem Maße der Fall — durch die Gesetze in ihrem Handeln gebunden sind; in einem engeren Sinne bezeichnet man nur die Tätigkeit der bürgerlichen und der Strafgerichte als Rechtspflege, ferner aber, da das Verfahren der Verwaltungsgerichte Kreisausschuß, Bezirksausschuß und Oberverwaltungsgericht demjenigen der bürgerlichen Gerichte nachgebildet ist, so belegt man auch ihre Tätigkeit herkömmlich mit dem gleichen Namen. Eine gesetzgebende Tätigkeit haben die bisher dargestellten Organe nur soweit, als sie Statuten, Polizeiverordnungen und sonstige Verordnungen erlassen dürfen. Es wurde schon früher hervorgehoben (S. 16), daß diese gesetzgeberische Tätigkeit der Verwaltungsorgane stets auf einer ihnen erteilten Ermächtigung durch ein förmliches Gesetz beruhen muß. Dieses weist schon darauf hin, daß die Gesetzgebung regelmäßig nicht durch die bisher erwähnten Verwaltungsorgane, sondern von einer über ihnen stehenden Stelle ausgeübt werden muß. Diese höhere Stelle war in der absoluten Monarchie der Fürst allein, in der konstitutionellen Monarchie ist es eine Mehrheit von Faktoren, nämlich der Fürst in Gemeinschaft mit der Volksvertretung. Seitdem Preußen am 5. Dezember 1848 unter Zugrundelegung des Grundsatzes der Fürstensouveränität in die Reihe der konstitutionellen Monarchien eingetreten ist (S. 10), wird die gesetzgebende Gewalt gemeinschaftlich durch den König und durch zwei Kammern, welche jetzt zusammen den Titel Landtag führen, ausgeübt (PrV. Art. 62). Bei dieser Ausübung stehen alle drei Teile vollkommen gleichberechtigt da, jeder von ihnen kann frei seine Zustimmung erteilen oder versagen. Ein Gesetz kommt nur dann zustande, wenn alle drei Teile übereinstimmen, eine Majorisierung eines Teiles findet also nicht statt.

Von einem der drei Faktoren, dem König, ist später die Rede (S. 77), hier wird der Landtag, seine Zuständigkeit und seine Tätigkeit zu betrachten sein.

I. Der Landtag.

1. Der Landtag als Ganzes. Um das seit der Zeit der Befreiungskriege mehrfach gegebene Versprechen der Einführung einer Volksvertretung zu erfüllen, hatte die Regierung eine aus den Provinziallandtagen (S. 60) gebildete, aber wie diese noch altständisch verfaßte und deshalb unzulängliche Organisation, den Vereinigten Landtag, geschaffen, welcher aus der Herrenkurie (Fürsten, Grafen, Herren) und der Kurie der drei Stände (Ritter, Städte, Landgemeinden) bestand. Die Revolution von 1848 zwang die Regierung zum Aufgeben des ständischen Prinzipes, die oktroyierte und die endgültige Verfassung (S. 10) kennt nur eine Vertretung des gesamten Volkes ohne Rücksicht auf Geburts- oder berufsständische Verschiedenheiten. Die preußische Verfassung hat, in Übereinstimmung mit der belgischen, welche in wesentlichen Teilen ihr Vorbild war, die Gliederung der Volksvertretung in zwei Kammern, wie sie in den bedeutenderen Staaten des Inlandes und Auslandes die Regel ist. Im Jahre 1855 erhielt die erste Kammer, da ihr Fürsten, Grafen und adlige Herren angehören, die Bezeichnung Herrenhaus, entsprechend dem englischen Hause der Lords; die zweite Kammer, welche sich aus den aus allgemeinen Wahlen hervorgehenden Abgeordneten zusammensetzt, wurde Abgeordnetenhaus genannt. Die Gesamtbezeichnung Landtag ist nicht gesetzlich festgelegt. — Die beiden Häuser beraten und beschließen getrennt, der Regierung gegenüber sind sie aber insofern eine Einheit, als die Beschlüsse dieser erst dann übermittelt werden, wenn die Übereinstimmung zwischen beiden Häusern erzielt ist; es können ferner auch nur immer beide Häuser gleichzeitig tagen (Pr. V. Art. 77). Ausnahmsweise kommen gemeinschaftliche Sitzungen vor, so bei der feierlichen Eröffnung und Schließung, bei der Leistung des Verfassungseides durch den König oder Regenten, bei der Beschlußfassung über die Notwendigkeit einer Regentschaft.

2. Das Herrenhaus. Das englische Oberhaus, welches das Vorbild der ersten Kammern aller Staaten mit Zweikammersystem ist, verdankt seine Entstehung nicht einem politischen Prinzipe, sondern den politischen Tatsachen. Der englische König, ebenso wie die fränkischen und deutschen Könige (S. 93), wurde zunächst nur von seinen großen Kronvasallen beraten, erst später wurde diese Versammlung der Kronvasallen durch gewählte Vertreter der Grafschaftsbevölkerung verstärkt; die neuen Mitglieder hatten indessen

nicht die vollen Rechte der älteren Mitgliederklasse; die letztere sonderte sich daher bei der Ausübung ihrer Vorrechte, und sodann allgemein als Haus der Lords vom Hause der Gemeinen ab. Diese tatsächliche Scheidung erwies sich auf die Dauer als durchaus zweckmäßig; in einer für das Staatsganze zuträglichen Weise kamen in jedem der beiden Häuser zwei verschiedene Tendenzen zum Ausdruck. Während in der Wahlkammer die politischen Augenblicksströmungen und Parteien im Volke zu Worte kamen, war in dem ersten Hause, welches aus dem Parteizwange entrückten Personen zusammengesetzt ist, die Möglichkeit gegeben, daß staatsmännische Kenntnisse und eine Betrachtung des Augenblicklichen von einer höheren Warte aus den Ausschlag gaben. Aus den Vorteilen für den Staat, welche sich aus der historisch gewordenen Verschiedenartigkeit der Bildung beider Häuser ergaben, wurde schließlich ein Prinzip, das des Zweikammersystems abgeleitet.

Die preußische erste Kammer ist diesem Prinzipe gemäß aus erblich Berechtigten oder auf Lebenszeit Berufenen zusammengesetzt (S. 36f.), deren Gesamtzahl je nach der Zahl der Berufungen und der von erblich Berechtigten eingenommenen Sitze verschieden ist.

3. Das Haus der Abgeordneten. Das Abgeordnetenhaus besteht aus 443 gewählten Volksvertretern. Der Kreis der Wähler (S. 28) ist ein sehr weiter, das preußische Wahlrecht, welches auf der Verordnung vom 30. Mai 1849, abgeändert durch Gesetz vom 29. Juni 1893, beruht, ist ein allgemeines; den Gegensatz dazu bildet das beschränkte Wahlrecht, welches z. B. in England herrscht, wo als wesentlichste Bedingung für den Besitz des Wahlrechts der Besitz einer eigenen Haushaltung aufgestellt, sowie in den Vereinigten Staaten, wo vielfach eine gewisse Steuerleistung Vorbedingung ist, so daß hier dem Besitz ein Vorrecht eingeräumt ist. Der einzelne Abgeordnete wird nicht von der Gesamtheit, sondern nur von Wählern je eines Wahlkreises gewählt. Jeder Wahlkreis entsendet einen, manchmal auch zwei oder drei Abgeordnete.

Jeder Wahlkreis ist in Urwahlbezirke nach folgendem Prinzip eingeteilt: es werden Bezirke gebildet, welche je mindestens 750, höchstens 1749 Einwohner haben. Von den Wählern eines jeden dieser Bezirke werden die sogenannten Urwahlen vorgenommen. Jeder Wähler hat hierbei eine Stimme, und insofern ist das Wahlrecht nicht nur ein allgemeines, sondern auch ein gleiches, aber das Wahlverfahren ist so gestaltet, daß der Einfluß der einzelnen Stimme auf das Wahlergebnis sehr verschieden sein kann; man wird das Wahlrecht deshalb als ein ungleiches bezeichnen müssen. Eine Ungleichheit des Einflusses der einzelnen Wähler kann nach ver-

schiedenen Systemen herbeigeführt werden. Eines derselben ist das des Plural- oder Mehrstimmenrechtes, wie es z. B. in Sachsen, Oldenburg, Belgien, Schweden vorkommt. Es erhalten hier manche Personen eine höhere Zahl von Stimmen beigelegt, die Zuteilung erfolgt an solche, welche durch Bildung, Erfahrung oder Besitz ausgezeichnet sind. Ein anderes System ist das in Preußen sowohl vielfach bei den Gemeindewahlen (S. 43 und 48) wie bei der Landtagswahl geltende Dreiklassenwahlsystem. Hier gibt die höhere Steuerleistung den größeren Einfluß. Die Abstufung nach diesen Leistungen findet aber nicht unter Berücksichtigung der Verhältnisse innerhalb der ganzen Monarchie statt, sondern es werden nur die Verhältnisse im einzelnen Wahlbezirke berücksichtigt. Da nun aber die wirtschaftlichen Gesamtverhältnisse von Bezirk zu Bezirk äußerst verschieden, z. B. im Villenviertel anders als im Arbeiterviertel, sind, so sind auch die Anforderungen an die Steuerleistungen in den einzelnen Bezirken sehr verschieden, so daß der Wähler der ersten Klasse im Arbeiterviertel etwa im Villenviertel zur dritten Klasse gehören würde. Bietet schon diese, auf keinen Grundsätzen beruhende Ungleichheit Gelegenheit zur Kritik des Dreiklassenwahlsystems, so kommt noch ein zweiter Umstand hinzu. Dem Wähler der ersten Klasse ist bei der für die Landtagswahl geltenden Art des Verfahrens im Verhältnis zum Wähler der dritten Klasse durchschnittlich etwa der fünfundzwanzig- bis dreißigfache Einfluß eingeräumt. Dieser Unterschied ist ein allzu erheblicher; bei den Kommunalwahlen kann er, wie früher erwähnt, auf ein richtigeres Maß gebracht werden (S. 48). An sich kann man die Abstufungen des Stimmrechts auf ein gesundes politisches Prinzip zurückführen, und zwar auf ein solches, welches auch für das gleiche Wahlrecht Geltung hat; es lautet: bei gleichen Leistungen an den Staat gleiches Stimmrecht, bei ungleichen ein ungleiches. Die preußischen Staats- und Kommunalaufgaben, welche in der Aufrechterhaltung der Sicherheit und der Erfüllung der Kulturaufgaben bestehen, werden, soweit Abgaben zu ihrer Lösung erhoben werden müssen, in der Hauptsache aus Leistungen bestritten, welche in ungleicher Höhe von den Untertanen gemacht werden, insbesondere aus abgestuften Einkommens- und Vermögenssteuern, Lasten, von welchen die wirtschaftlich Schwächsten überhaupt nicht betroffen werden; dieser Ungleichheit der Leistungen entspricht die Ungleichheit des Stimmrechts bei Gemeinde- und Landtagswahlen. Anders als Preußen erfüllt das Reich seine Aufgaben überwiegend unter Zuhilfenahme von Leistungen der Untertanen, welche gleichmäßig, ohne Unterschied der wirtschaftlichen Stärke, grundsätzlich jedermann obliegen, es sind

dies die Zölle sowie der Militärdienst. Im Reiche ist dementsprechend das Wahlrecht auch ein gleiches. — Das Wahlverfahren im einzelnen ist nun folgendes. Nach Ansetzung des Wahltermins durch den Minister des Innern und Ernennung eines Wahlkommissars für jeden Wahlbezirk werden Wählerlisten aufgestellt und die Wähler eines jeden Urwahlbezirkes in Klassen eingeteilt. Für die Einteilung maßgebend sind die direkten Staats- und Kommunalsteuern; diejenigen Personen, welche nicht zur Staatseinkommensteuer veranlagt sind, werden hierbei mit 3 Mark angesetzt. Es wird der Gesamtbetrag dieser Summe für den Urwahlbezirk ermittelt und durch drei geteilt. Der ersten Abteilung werden dann, vom Höchstbebesteuerten anfangend, soviele Urwähler zugeteilt, bis deren Steuerbeträge insgesamt diesem Drittel gleichkommen; gleichermaßen wird bei der zweiten Klasse verfahren; die dritte Klasse umfaßt den Rest der Wähler. Urwähler- und Abteilungsliste werden öffentlich ausgelegt; wer sie für unrichtig oder unvollständig hält, kann einen Einspruch erheben, über welchen in Städten die Gemeindeverwaltungsbehörde, auf dem Lande der Landrat entscheidet. Die Wahl ist eine indirekte. Auf je 250 Einwohner des Urwahlbezirkes ist ein Wahlmann (S. 29) zu wählen, d. h. mindestens drei, höchstens sechs (S. 72). Von diesen wählt jede Abteilung ein Drittel, sind es im ganzen vier, so wählt die zweite Abteilung, sind es fünf, die erste und dritte Abteilung je zwei. Zur Wahl werden die Urwähler auf eine bestimmte Stunde geladen, bei Gemeinden mit 50000 Seelen und mehr kann der Wähler innerhalb einer gewissen Frist seine Stimme abgeben. Die Wahl geschieht vor dem Wahlvorstand des Urwahlbezirks zu Protokoll und öffentlich; die absolute Mehrheit, nötigenfalls Stichwahl, entscheidet. — Die gewählten Wahlmänner nehmen zu einem vom Minister des Innern festgesetzten Termine vor dem Wahlkommissar und den von ihm ernannten Beisitzern und dem Protokollführer die Abgeordnetenwahl vor; absolute Mehrheit, nötigenfalls Stichwahl oder bei Stimmengleichheit Los, entscheidet. Unter den an sich wählbaren Staatsbürgern (S. 29) sind die Mitglieder des Herrenhauses und der Oberrechnungskammer, solange sie diese Stellung behalten, von der Zugehörigkeit zum Abgeordnetenhause ausgeschlossen (Pr. V. Art. 74 und 79). Die Wahl erlangt mit der Annahme (S. 37) Kraft und gilt auf eine Legislaturperiode (S. 76); bei vorzeitigem Ausscheiden des Abgeordneten findet eine Ersatzwahl statt und zwar durch die gleichen Wahlmänner, soweit nicht einzelne von ihnen seit der Hauptwahl ausgeschieden sind und nun durch andere ersetzt werden müssen.

II. Die Zuständigkeit des Landtags.

Die Zuständigkeit des Landtages ist eine verschiedenartige. In erster Linie hat er bei wichtigen Staatsakten ein Recht der Mitwirkung in der Form des Gesetzes. Jedes Haus wirkt gleichberechtigt mit dem König und mit dem anderen Hause zusammen (S. 70). Ein Gesetz ist notwendig in allen Fällen, in welchen förmliche Rechtssätze geschaffen werden sollen (S. 15), wenn nicht ein Gesetz den König oder die Verwaltungsorgane ermächtigt hat, einseitig einen Rechtsschatz zu schaffen (S. 16). Ein Gesetz ist weiter erforderlich zur Aufstellung des jährlichen Staatshaushaltsetats (Pr. V. Art. 99), zur Auferlegung von Steuern und Abgaben (Pr. V. Art. 100), zur Aufnahme von Anleihen und zur Übernahme von Garantien zu Lasten des Staates (Pr. V. Art. 101). Die Grundlage des Gesetzgebungsverfahrens ist ein Gesetzesvorschlag, den sowohl der König, wie jede der beiden Kammern machen kann (Pr. V. Art. 64). Wenn das Gesetz zustandekommen soll, so muß Übereinstimmung zwischen den drei Faktoren dahingehend erzielt werden, daß ein bestimmter Wortlaut allgemein verbindlich sein solle. In dieser Übereinstimmung liegt die sogenannte Sanktion des Gesetzes, der die Untertanen verpflichtende Gesetzesbefehl. Indem man sich auf die bei der Veröffentlichung des Gesetzes gebrauchte Formel („Wir Wilhelm, von Gottes Gnaden König von Preußen usw. usw. verordnen, mit Zustimmung beider Häuser des Landtages, was folgt") stützt, behauptet man, die Sanktion erteile der König allein, tatsächlich aber geht der Wille des Landtages doch nicht bloß auf die Festlegung bestimmter Worte, sondern auch darauf, daß sie verbindlich sein sollen. Nur in der Teilnahme des Landtages an der Sanktion ist der Vorschrift der Gemeinsamkeit der gesetzgeberischen Tätigkeit (Pr. V. Art. 62) Genüge getan. Die Zustimmung des Königs wird durch die Unterschrift bekundet, welche gleichzeitig eine Ausfertigung, d. h. eine amtliche Feststellung ist, daß das Gesetz verfassungsgemäß zustandegekommen ist; sie bedarf der ministeriellen Gegenzeichnung. Zur Verbindlichkeit des Gesetzes bedarf es seiner Verkündigung in der preußischen Gesetzsammlung. In Kraft tritt das Gesetz zu dem Termin, welchen es selbst angibt; fehlt ein solcher, dann mit dem vierzehnten Tage nach Ablauf desjenigen Tages, an welchem das betreffende Stück der Gesetzsammlung in Berlin ausgegeben worden ist. — Die Mitwirkung umfaßt die wichtigsten Fälle der Zuständigkeit des Landtages. Er hat weiter ein Recht der Genehmigung; die Fälle der Genehmigung sind besonders in den Gesetzen aufgeführt, sie ist z. B. erforderlich zu Verträgen mit fremden Regierungen, die den Staat belasten (Pr. V. Art. 48), zu vorgekommenen Etatsüber-

schreitungen u. a. m. Der Landtag übt ferner eine Kontrolle der Verwaltung aus (S. 131); er hat das Recht der Autonomie, d. h. jedes Haus gibt sich eine Geschäftsordung, bestellt sein Präsidium und prüft die Legitimation seiner Mitglieder (Pr. V. Art. 78) u. a. m.

III. Verfassung und Geschäftsformen des Landtages.

Ein Landtag ist nicht stets vorhanden, sondern er besteht immer nur auf eine bestimmte Zeit, eine sogenannte Legislaturperiode, welche fünf Jahre dauert, eine Zeit, welche aber durch Auflösung des Abgeordnetenhauses durch den König, bei der eine Vertagung des Herrenhauses eintritt (Pr. V. Art. 51, 77), abgekürzt werden kann. Nach Ablauf der Legislaturperiode muß für das Abgeordnetenhaus neu gewählt werden. Hat sie ihr Ende infolge einer Auflösung gefunden, so müssen innerhalb von 60 Tagen nach der Auflösung die Wähler, und innerhalb von 90 Tagen der Landtag versammelt sein (Pr. V. Art. 51). Die Legislaturperiode zerfällt in Sitzungsperioden oder Sessionen. Ihre Dauer wird vom König bestimmt, welcher die Sessionen durch Berufung des Landtages eröffnet und sie schließt (Pr. V. Art. 51 und 76). Der Schluß der Session hat die Folge, daß bei Eröffnung der nächsten alle noch nicht erledigten Geschäfte von vorne angefangen werden müssen. Anders ist es, wenn der König den Landtag nur vertagt (Pr. V. Art. 52); dann werden nach Wiederbeginn der Tätigkeit die Geschäfte da weiter fortgeführt, wo sie vor der Vertagung waren. Ein Recht der Selbstversammlung und der Selbstvertagung hat der Landtag nicht, jedes Haus hat nur das Recht, die Termine für seine Sitzungen festzulegen. — Die Eröffnung des Landtages erfolgt durch den König oder einen beauftragten Minister in einer Sitzung der vereinigten Häuser mit einer Thronrede (Pr. V. Art. 77). Jedes Haus konstituiert sich dann durch Wahl des Bureaus, d. h. eines Präsidenten, eines ersten und eines zweiten Vizepräsidenten und der Schriftführer; im Abgeordnetenhause gilt die Wahl nur auf vier Wochen, erst dann wird für die Session gewählt. Jedes Haus zerfällt in Abteilungen, besonders zum Zwecke der Wahl der Mitglieder der Kommissionen, von denen einige ständig sind, wie die Budgetkommission, die Geschäftsordnungskommission u. a. Außerdem werden für einzelne Angelegenheiten Kommissionen gewählt, welche im Abgeordnetenhause 14, 21 oder 28 Mitglieder, für jede Abteilung 2, 3 oder 4 haben können. — Es wird in jedem Hause verhandelt über Vorlagen, welche die Regierung oder das andere Haus unterbreitet, ferner über Gesetzesanträge eines Volksvertreters, falls diese im Herrenhaus von 10,

im Abgeordnetenhause von 15 Mitgliedern unterstützt werden; beziehen sich Anfragen eines Volksvertreters als sogen. Interpellationen nicht auf einen Gegenstand der Tagesordnung, so bedürfen solche Anfragen an die Regierung einer stärkeren Unterstützung aus dem Hause; nur unter weiteren erschwerenden Bedingungen findet eine Besprechung der Interpellation statt. Eine Verpflichtung der Regierung zur Beantwortung der Interpellation besteht nicht. Bei der Behandlung der wichtigsten zur Zuständigkeit des Landtages gehörigen Gegenstände, nämlich der Gesetzentwürfe, findet eine dreimalige sogen. Lesung statt. Der Charakter der ersten ist der einer Erörterung der wichtigsten Punkte; sie findet vielfach ihr Ende mit dem Beschlusse der Überweisung des Entwurfes an eine Kommission, in welcher dann zwischen der Regierung und den in der Kommission vertretenen Parteien sowie zwischen diesen eine Aussprache und Beschlußfassung über Änderungen stattfindet. Auf Grund der Kommissionsbeschlüsse findet dann die zweite Lesung in der Vollversammlung statt; hier wird nun ins einzelne gegangen; falls dann nicht eine Rückverweisung an die Kommission stattfindet, wird abgestimmt. Schließlich erfolgt die dritte Lesung mit der endgültigen Abstimmung. Bei Verfassungsänderungen findet nach 21 Tagen eine zweite Abstimmung statt (Pr. V. Art. 107). Finanzgesetzentwürfe und der Etat werden zuerst dem Abgeordnetenhause vorgelegt, der Etat wird vom Herrenhause im Ganzen angenommen oder abgelehnt (Pr. V. Art. 62 Abs. 2). Die Stimmenmehrheit entscheidet, zur Beschlußfähigkeit bedarf es im Herrenhause der Anwesenheit von 60, im Abgeordnetenhause der Mehrheit der Mitglieder (Pr. V. Art. 80).

§ 8. Der König.

Seitdem die Deutschen in größeren Verbänden, in wirklichen Staaten, organisiert sind, seit den Tagen der Völkerwanderung und des fränkischen Reiches, ist die deutsche Staatsverfassung eine monarchische gewesen. Monarchisch war zunächst die Verfassung des deutschen Gesamtstaates, monarchisch war auch, mit Ausnahme der kleinen reichstädtischen Republiken, die Verfassung der Territorien, in welche das alte deutsche Reich zerfiel. Die Rechte der Fürsten haben sich aus Rechten entwickelt, welche den Beamten des fränkischen und deutschen Königs übertragen und im Auftrage und in Unterordnung unter den König ausgeübt wurden. Seitdem die Ämter zu Lehen vergeben wurden und seitdem weiter die Lehen erblich geworden waren, verwandelten sich die Amtsrechte mehr und mehr in Rechte, deren Ausübung vom Willen des Königs unab-

hängig wurde. Tatkräftige Fürstengeschlechter verstanden es, ihre Rechte zu erweitern und 1806, mit der Auflösung des Reiches, verschwanden die letzten Schranken. Die Verpflichtungen gegenüber dem Lehensherren, dem Kaiser, hörten mit dessen Fortfall auf, der Kaiser im neuen Reiche ist nicht an seine Stelle getreten.

Wenden wir uns der Betrachtung der preußischen Monarchie zu, so haben wir an erster Stelle zu fragen: wen bestimmt die Rechtsordnung zur Ausübung der Regierung? Wir betrachten an zweiter Stelle die ideellen und materiellen persönlichen Vorteile, welche dem Regierenden zukommen; wir betrachten als dritten und wichtigsten Punkt, welche Herrscherrechte der Regierende für das Staatswesen ausübt.

I. Der Regierende.

Die Regierung kommt dem König zu oder einer Person, welche ihn als Regent oder Regierungsstellvertreter in der Ausübung ersetzt.

1. Thronerwerb und Thronverlust des Königs. Da die deutschen Fürstentümer aus Lehensgrafschaften hervorgegangen sind, so ist für die Erwerbung eines deutschen Thrones das Lehensrecht maßgebend, welches den von der Verfassung anerkannten fürstlichen Hausgesetzen (S. 16) zugrunde liegt. Die Erwerbung eines Lehens geschah in erster Linie durch Verleihung, sodann aber auf dem Wege der Vererbung, solange lehensfähige Nachkommen des ersten Lehenserwerbers vorhanden waren. Eine Verleihung durch das Reich ist heute nicht mehr möglich, nur durch Landesgesetz kann ein Thron, für den kein Herrscher vorhanden ist, besetzt werden. Von den lehensrechtlichen Gründen kommt nur noch die Vererbung in Betracht. In Preußen kommen für den Thron nur Mitglieder des königlichen Hauses Hohenzollern (S. 30) in Frage (Pr. V. Art. 53). Unter ihnen kann, dem Grundsatze der Monarchie entsprechend, natürlich nur eins den Thron erlangen. Diese Person ist an erster Stelle nach dem Grundsatze der Linealfolge zu ermitteln. Wenn der Thron erledigt ist, so folgt ein Mitglied der ersten Linie, d. h. ein Abkömmling des letzten Throninhabers. Fehlen in der ersten Linie Thronfolgeberechtigte, war insbesondere der letzte König kinderlos, so ist auf die zweite Linie zurückzugreifen, d. h. auf die Nachkommen des Vaters des letzten Throninhabers, also die Geschwister des letzteren; es folgt dann die dritte, vierte Linie usw. Innerhalb der Linie entscheidet die Erstgeburt; an die Stelle eines verstorbenen Thronfolgers treten seine Nachkommen. In Preußen sind unter den Angehörigen des königlichen Hauses die Frauen stets ausgeschlossen; es herrscht strenge, sogen. agnatische Folge.

Dies ist in anderen Staaten nicht immer der Fall. Nach manchen Thronfolgeordnungen, z. B. der braunschweigischen, der luxemburgischen folgt nach dem Aussterben des Mannesstammes die weibliche Linie, es ist eine sogenannte subsidiäre Kognatenerbfolge gegeben. Nach einigen Ordnungen bedarf es nicht einmal des Aussterbens; es wird hier zwar innerhalb der zunächst berufenen Linie die Frau durch die Männer ausgeschlossen, also die ältere Schwester durch den jüngeren Bruder, aber die Frau in der ersten Linie schließt die Männer der zweiten und weiterer Linien aus, so die älteste Tochter des letzten Herrschers dessen jüngere Brüder und Neffen; diese sogenannte gemischte subsidiäre Kognatenfolge gilt in Großbritannien und in den Niederlanden.

Die Krone wird bei der Vererbung stets in dem Momente erworben, in welchem sie der letzte Inhaber verliert. Es bedarf also keiner Antrittserklärung seitens des neuen Herrschers. Er ist verpflichtet, in Gegenwart der vereinigten Kammern das eidliche Gelöbnis zu leisten, daß er die Verfassung des Königreichs fest und unverbrüchlich halten und in Übereinstimmung mit derselben und den Gesetzen regieren werde (Art. 54). Es ist das zwar eine dem König auferlegte und von ihm zu erfüllende gesetzliche Verpflichtung, aber einerseits ist auch vor der Leistung des Eides der König an die bestehende Verfassung und das Gesetz gebunden, seine Verpflichtung erhält nur eine moralische Verstärkung durch den Eid; andererseits steht ihm in Preußen auch vor der Eidesleistung die Regierung in vollem Umfange zu.

Die Krone geht dem jeweils Regierenden verloren durch den Tod oder durch Verzicht; der Verzicht kann nicht rechtswirksam zugunsten einer vom König selbst bestimmten Person, etwa seines zweiten Sohnes erklärt werden, sondern die Neubesetzung des Thrones erfolgt ausschließlich nach der gesetzlichen Thronfolgeordnung.

2. Regentschaft. Es ist möglich, daß der König dauernd verhindert ist, selbst zu regieren. Er wird durch diesen Umstand weder vom Throne ausgeschlossen noch auch verliert er ihn in Preußen, während in Bayern nach zehn Jahre lang währender Verhinderung durch körperliches Gebrechen ein Verlust der Krone eintreten kann. Das Hindernis für die eigene Regierung des Königs kann rechtlicher Natur sein; es ist dann vorhanden, wenn der König minderjährig ist. Der Volljährigkeitstermin für den König, wie für die Mitglieder des königlichen Hauses überhaupt, ist das vollendete 18. Lebensjahr; es ist für den König der durch die Goldene Bulle (1356) für die Kurfürsten festgelegte, auf das alte fränkische Recht zurückgehende Volljährigkeitstermin beibehalten worden. Die Ver-

hinderung des Königs kann auch tatsächlicher Natur sein, wie andauernde Krankheit, insbesondere Geisteskrankheit. Falls ein dauerndes Hindernis vorliegt, sind Schritte zur Einrichtung einer Regentschaft zu unternehmen. Die notwendigen Maßregeln hat das der Krone am nächsten stehende volljährige männliche Mitglied des Hauses zu treffen, die Nähe ist wie bei der Thronfolge nach Linienfolge und Erstgeburt zu ermitteln; fehlt ein solcher Agnat, dann hat das Staatsministerium einzuschreiten. Es werden die Kammern berufen, welche einen Beschluß darüber fassen, ob eine Regentschaft notwendig ist. Fällt er im bejahenden Sinne aus, dann führt der genannte Agnat, und wenn er fehlt, eine von den Kammern erwählte Person die Regentschaft. Der Regent ist an Weisungen des Königs nicht gebunden. Mit dem Fortfall des Hindernisses findet die Regentschaft ein Ende. Eine Regentschaft hat in Preußen von 1858 bis 1861 bestanden (Pr. V. Art. 56—58).

3. Regierungsstellvertreter. Der König kann in Fällen längerer Behinderung, insbesondere durch schwere Krankheit, soweit nicht die Voraussetzung einer Regentschaft gegeben sind, einen von seinen Weisungen abhängigen Stellvertreter einsetzen; solche Vertretungen hat es in den Jahren 1857—58, 1878 und 1887—88 gegeben.

II. Die persönlichen Vorrechte des Königs.

Dem König stehen persönlich gewisse ideelle und materielle Rechte zu, welche durch die hohe Bedeutung seiner verantwortungsreichen Tätigkeit für das Staatsganze begründet werden. Die Zuerkennung dieser Vorrechte beruht aber nicht bloß auf dem Grundsatze einer Gleichheit von Leistung und Gegenleistung, sondern sie entspricht der dem Menschen tief innewohnenden Neigung zum Symbolischen. Die Repräsentanten eines Gemeinwesens, gleichviel ob Bürgermeister, Präsident oder Fürst, verkörpern symbolisch die Gesamtheit, und es wird als passend empfunden, wenn die Bedeutung der letzteren in der Rechtsstellung und im äußeren Auftreten des Vertreters irgendwie einen angemessenen Ausdruck findet. Die Rechte des Königs sind nun die folgenden.

1. Unverletzlichkeit. Der dritte Teil der Preußischen Verfassung, welcher vom König handelt, beginnt mit den Worten: „Die Person des Königs ist unverletzlich“ (Pr. V. Art. 43). Dieser Satz hat eine mehrfache Bedeutung. — Zunächst ist der König ebenso unverletzlich, wie ein jeder Staatsangehöriger, d. h. er steht unter dem Schutze der bürgerlichen und der Strafgerichte; er ist dann aber noch besonders dadurch ausgezeichnet, daß Tätlichkeiten und

böswillige Beleidigungen gegen seine Person schärfer bestraft werden (Reichsstrafgesetzbuch §§ 80, 94, 95, 98, 99). Der König ist weiter unverletzlich, insofern als er nur auf dem Gebiete des bürgerlichen Rechtes wie ein Untertan für sein Tun verantwortlich ist und vor dem für das königliche Haus zuständigen geheimen Justizrat (S. 31) belangt werden kann, im Übrigen aber von Verantwortung frei ist. Er kann also sowohl für Straftaten wie für sein politisches Handeln nicht haftbar gemacht werden. Eine solche Verantwortungsfreiheit steht, wie früher dargelegt (S. 39), hinsichtlich der politischen Handlungen auch den Landtagsmitgliedern zu, für die Straftaten kann ihre Haftung wenigstens zeitweise ausgeschlossen sein. Im Interesse einer unabhängigen Entscheidung über die Staatsangelegenheiten genießen König wie Volksvertreter das Vorrecht dieser Unverantwortlichkeit. Wenn König und Volksvertreter hier hinsichtlich der politischen Unverantwortlichkeit in eine Parallele gesetzt werden, so ist andererseits dann darauf hinzuweisen, daß ein Unterschied hinsichtlich des Feldes des verantwortungsfreien Handelns besteht. Die Tätigkeit des Königs ist in der Regel eine weit folgenschwerere als die des einzelnen Volksvertreters. Wegen der Bedeutsamkeit seiner Rechte ist dem König in ihrer Ausübung im konstitutionellen Staate eine Schranke gesetzt. Der König kann zwar verantwortungsfrei eine jede Regierungshandlung vollziehen, Gültigkeit für den Untertanen und den Staat hat der einzelne Regierungsakt aber nur, wenn ein Minister die Verantwortung dafür unter Gegenzeichnung übernimmt (Pr. V. Art. 44). Der persönlich verantwortungsfreie König muß also stets einen Träger der Verantwortung finden. Hat der Minister die Verantwortung übernommen, so kann er für den Regierungsakt des Königs haftbar gemacht werden. Diese Haftung kann eine disziplinarische, strafrechtliche oder bürgerlichrechtliche sein und unterscheidet sich dann nicht von der Haftung eines beliebigen Beamten (S. 34). Es gibt dann aber weiter eine Haftung wegen der Verbrechen der Verfassungsverletzung, der Bestechung und des Verrates; nach der Verfassung soll jede Kammer berechtigt sein, gegen einen Minister in diesen Dingen Anklage zu erheben; es war eine nähere Regelung des Verfahrens und der Strafen durch Gesetz vorgesehen (Pr. V. Art. 61), da dieses aber nicht ergangen ist, gibt es keine Ministeranklage; es ist aber immer möglich, auf dem Wege der Interpellation oder parlamentarischer Aussprachen und Beschlüsse eine wirksame Kritik an der Tätigkeit der Minister, welche die Verantwortung übernommen haben, zu üben. — Die Freiheit von Verantwortung kommt auch dem Regenten zu, in strafrechtlicher Be-

ziehung ist er nicht ganz im gleichen Umfange, wie der König, geschützt.

2. Ehrenrechte und finanzielle Rechte. Dem Könige stehen gewisse Titulaturen zu, ein bestimmtes Zeremoniell wird beachtet. Zur Bestreitung des Unterhaltes des königlichen Hauses und der Hofhaltung hat der König gewisse Bezüge. Seit Friedrich Wilhelm I. welcher die königlichen, sogen. Schatullgüter, zu Staatsgütern machte, wurde in Preußen vom König ein bestimmter Betrag zum Unterhalte des Hofes festgelegt. Zuletzt wurde dieser Betrag durch königliche Verordnung vom 17. Januar 1820 auf 2500000 Thaler festgelegt (Pr. V. Art. 59). Auf diese Summe ist der Staat mit den Einkünften der staatlichen Domänen und Forsten Realschuldner des Königs. Entsprechend der Veränderung des Geldwertes und der Erhöhung der repräsentativen Verpflichtungen, welche dem König durch die Übernahme der deutschen Kaiserwürde erwachsen, wurde durch mehrere Gesetze die sogenannte Krondotation oder Kronrente, in anderen Staaten Zivilliste genannt, auf jetzt im Ganzen 17719296 Mark erhöht.

III. Die Regierungsrechte des Königs.

Das preußische Allgemeine Landrecht spricht den Satz aus: „Alle Rechte und Pflichten des Staates gegen seine Bürger und Schutzverwandten vereinigen sich in dem Oberhaupte desselben" (Teil II Titel 13 § 1). Dieser Satz des Landrechts ist nicht aufgehoben, er ist durch die Umwandlung Preußens aus einer absoluten in eine konstitutionelle Monarchie nur eingeschränkt worden.

In ihrem ursprünglichen Umfange bedeutet die Rechtsvorschrift, daß der König grundsätzlich in seiner Hand die ganze Staatsgewalt hält, daß sowohl sämtliche Behörden wie Untertanen an den Befehl des Königs gebunden sind, daß dieser königliche Befehl einem jeden anderen, möge er von einer Verwaltungs- oder Gerichtsbehörde ausgehen, vorgeht; sie bedeutet auch, daß der König beim Erlaß seines Befehls unumschränkt ist. Der König ist danach der alleinige Quell des Gesetzes und der gesamten Staatstätigkeit. In diesem Umfange galt jener Grundsatz aber schon im absolutistischen Preußen des Allgemeinen Landrechtes nicht. Die Unabhängigkeit der Gerichte in der Entscheidung über bürgerliche und Strafrechtssachen war anerkannt, vor Erlaß der Gesetze mußte nach Einrichtung des Staatsrats (S. 68) dieser, wenn auch nicht mit entscheidender Stimme, herangezogen werden. Da der gesetzgebende Willensentschluß jener Zeit maßgebend aber nur vom König allein gefaßt wurde, so waren alle Beschränkungen der königlichen Gewalt nur durch die persön-

lichen Zweckmäßigkeitserwägungen des Königs gestützt, feste Rechtsschranken bedeuten sie nicht. Solche dauerhafte Rechtsschranken wurden erst errichtet, als das gesetzgeberische Verfahren mit dem Inkrafttreten der oktroyierten Verfassung am 5. Dezember 1848 ein anderes wurde. Die Einrichtung dieses Verfahrens, welches die entscheidende Mitwirkung des Landtages bedeutet, geschah durch einseitigen königlichen Erlaß auf dem bisherigen Gesetzgebungswege; war es aber eingerichtet, so konnte es rechtmäßig nicht mehr auf dem bisherigen Wege wieder beseitigt werden, denn indem jener Erlaß für die Zukunft eine Mitwirkung des Landtages vorschrieb, bezeichnete er jede andere Art des gesetzgeberischen Vorgehens als unrechtmäßig. Der König war, wie Cortez, frei in seinem Entschlusse; nachdem er aber die Schiffe hinter sich verbrannt hatte, gab und gibt es, solange er auf dem Boden des Gesetzes bleiben will, kein Zurück.

Seit dem 5. Dezember 1848 ist der hier an die Spitze gestellte Satz des Preußischen Landrechts durch neue, für den König unverbrüchliche Rechtssätze eingeschränkt. Der König ist durch Gesetz bei manchen Staatstätigkeiten ganz, bei anderen von der alleinigen Handhabung ausgeschlossen worden, die Rechte und Pflichten des Staates gegen die Bürger werden also maßgebend auch von anderen Staatsorganen vertreten. Der Satz des Landrechts ist damit aber nicht beseitigt, durch die Verfassung nicht aufgehoben (Pr. V. Art. 109), er hat seine große Bedeutung noch heute, er ist die Grundlage der königlichen Rechte und diesem Satze gegenüber muß ein jedes andere Staatsorgan, besonders der Landtag, sein Recht auf Teilnahme an der Staatstätigkeit beweisen, insbesondere ist in diesem Satze das Prinzip der Fürstensouveränität enthalten.

Man hat für den König den ganzen Bereich jenes Landrechtssatzes noch weiter in Anspruch nehmen wollen, man sagt, er sei weiter Inhaber der gesamten Staatsgewalt, nur in ihrer Ausübung sei er beschränkt worden. Praktisch ist diese Auslegung bedeutungslos, es dürfte genügen, festzustellen, daß nach Gesetzesrecht dem König alle Rechte der Staatsgewalt zustehen, welche nicht mit seiner Zustimmung anderen Organen übertragen sind. Würde und Bedeutung des preußischen Königstums hängen nicht von jener juristischen Auslegung ab; außer der auf Rechtssätzen beruhenden Stellung des Königs als Staatsorgan kommen noch unwägbare Momente mit in Betracht, welche dem Königtum Bedeutung verschaffen, so die Erinnerung an die ruhmreiche Vergangenheit des Herrscherhauses, die Persönlichkeit des einzelnen Herrschers, welcher als Einzelwesen nach der Anlage der menschlichen Natur stets eine stärkere persön-

liche Anteilnahme und Beachtung finden wird, als kollegial verfaßte Staatsorgane, der auch durch zähes Festhalten an einmal gesteckten Zielen sich auf die Dauer stärker durchsetzen kann, als ein nach seiner Zusammensetzung und inneren Verfassung häufig wechselndes Parlament.

Der Satz des Landrechts, welcher die gesamte Staatsgewalt in die Hand des Monarchen legt, ist, den Grundsätzen der Gewaltenteilung (S. 9) entsprechend, folgendermaßen abgeändert:

1. „Alle Regierungsakte des Königs bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung eines Ministers, welcher dadurch die Verantwortung übernimmt" (Pr. V. Art. 44 Satz 2). Von dem Erfordernis dieser ministeriellen Gegenzeichnung war schon in anderem Zusammenhange die Rede (S. 81).

2. „Die gesetzgebende Gewalt wird gemeinschaftlich durch den König und durch zwei Kammern ausgeübt. Die Übereinstimmung des Königs und beider Kammern ist zu jedem Gesetz erforderlich" (Pr. V. Art. 62 Abs. 1). Es wurde schon erwähnt, daß alle drei Teile hier gleichberechtigt nebeneinander stehen (S. 70, 75). Ein selbständiges Recht, auf dem Wege der Verordnung Rechtssätze zu schaffen, hat der König nicht; nur wenn ihn ein Gesetz besonders ermächtigt, kann er Verordnungen erlassen. Eine Ausnahme ist in dem Fall der sogen. Notverordnungen gegeben. Wenn nämlich die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit oder die Beseitigung eines ungewöhnlichen Notstandes es dringend erfordert, können, wenn der Landtag nicht versammelt ist, unter Verantwortlichkeit des gesamten Staatsministeriums Verordnungen, die der Verfassung nicht zuwiderlaufen, mit Gesetzeskraft erlassen werden. Sie sind aber dem Landtage bei seinem nächsten Zusammentritt zur Genehmigung sofort vorzulegen (Pr. V. Art. 63). Ferner hat der König das Recht, zu den Gesetzen Ausführungsverordnungen zu erlassen (Pr. V. Art. 45).

3. „Die richterliche Gewalt wird im Namen des Königs durch unabhängige, keiner anderen Autorität als der des Gesetzes unterworfene Gerichte ausgeübt" (Pr.V. Art. 86). Der König ist von einer rechtsprechenden Tätigkeit auf dem Gebiete des bürgerlichen und des Strafrechts durch diesen Satz der Verfassung ganz ausgeschlossen, wenn sie auch in seinem Namen zu geschehen hat; seitdem es eine besondere Verwaltungsgerichtsbarkeit gibt, kann er auch für das Verwaltungsrecht keine Entscheidungen fällen, soweit diese Gerichte mit einer Angelegenheit befaßt sind. Der König hat das Recht der Begnadigung und Strafmilderung (Pr. V. Art. 49).

4. „Dem König allein steht die vollziehende Gewalt zu" (Pr. V. Art. 45). Der König hat danach die gesamte Verwaltung zu

führen. Aber auch hier ergeben sich teilweise Beschränkungen rechtlicher und tatsächlicher Natur. — Ein Ausfluß der vollziehenden Gewalt ist die Bestimmung der Behörden und ihrer Zuständigkeit. Hier sind Schranken gegeben, soweit einmal Behörden durch Gesetz geschaffen sind, so die Gerichte, die mittleren und die unteren Behörden und die Kommunalorgane; eine Änderung kann nur auf dem Wege des Gesetzes erfolgen. — Der König hat das Recht der Stellenbesetzung für den gesamten Staatsdienst, insbesondere ernennt er die Minister nach freiem Ermessen; bei manchen Beamten ist aber ein Vorschlagsrecht von Behörden gegeben, so z. B. bei den Mitgliedern der Oberrechnungskammer (S. 69). — In der Ausübung einer eigentlich verwaltenden Tätigkeit ist der König insoweit beschränkt, als durch Gesetz eine Verwaltungssache einer Behörde zugewiesen ist. Der König kann die betreffende Sache dann nicht etwa zur Entscheidung an sich ziehen. Nur wenn die Angelegenheit im Instanzenzuge an ihn kommt, kann er selbst entscheiden. Der König vertritt den Staat auf dem Gebiete des bürgerlichen und des öffentlichen Rechts nach Innen und Außen, insbesondere kann er Verträge mit fremden Regierungen schließen; diese Verträge bedürfen aber der Zustimmung des Landtages, wenn es Handelsverträge sind, oder wenn dadurch dem Staate Lasten oder einzelnen Staatsbürgern Verpflichtungen auferlegt werden (Pr. V. Art. 48). — Dem König steht die Verleihung von Orden und anderen mit Vorrechten nicht verbundenen Auszeichnungen zu (Pr. V. Art. 50). — Wie weit der König die ihm frei zustehenden Verwaltungsbefugnisse auch persönlich auszuüben hat, läßt sich nicht ganz fest bestimmen. Wenn ein Gesetz etwa sagt, daß bestimmte Beamte, wie z. B. die Mitglieder des Oberverwaltungsgerichtes vom König ernannt werden, so kann er die Ernennung nicht einem Minister übertragen. Im Übrigen aber hat der König die Befugnis, die Ausübung der Geschäfte den Behörden, insbesondere den Ministern zu übertragen. Er wird ihre Verwaltung beaufsichtigen, sich die unmittelbare Entscheidung aber nur in den wichtigsten Dingen vorbehalten. — In das Gebiet der vollziehenden Gewalt fällt auch die Tätigkeit, welche der König im Verhältnis zum Landtag durch Berufung, Eröffnung, Vertagung, Schließung, Auflösung desselben und durch Berufung von Mitgliedern des Herrenhauses ausübt (S. 76 und 37).

Der König hat zu seiner Unterstützung bei der Regierung das Zivilkabinett, das Militärkabinett und das Marinekabinett. Es sind dies keine Behörden, welche zwischen dem König und den Ministern stehen, sondern sie bearbeiten die persönlichen Entscheidungen des Königs, sie sind aber nicht nur für preußische, sondern auch für die

Angelegenheiten zuständig, welche der König in seiner Eigenschaft als Deutscher Kaiser erledigt.

Von der untersten Organisation sind wir hinaufgestiegen zu der höchsten Spitze des preußischen Staates, welche über diesen hinausragt in eine umfassendere staatliche Gemeinschaft, in die des Deutschen Reiches.

Drittes Kapitel.

Die Verfassung des Reiches.

§ 9. Die deutschen Staaten und das Reich.

Wir lernten bisher den Verfassungsbau desjenigen Staates kennen, der der größte unter den deutschen Staaten, der das Rückgrat der staatlichen Organisation Deutschlands ist und von dessen Stärke und Unversehrtheit die Machtstellung und Freiheit des gesamten Deutschtums abhängt. Die innere Organisation der übrigen deutschen Staaten stimmt in wesentlichen Prinzipien mit derjenigen Preußens überein. Gewisse Verschiedenheiten ergeben sich naturgemäß aus der Verschiedenheit des äußeren Umfanges der einzelnen Staaten; je geringer dieser ist, desto einfacher ist die Gliederung. Ganz allgemein ist der Grundsatz einer kommunalen Selbstverwaltung auf der untersten Stufe gegeben. Die Parlamentsverfassung ähnelt der preußischen nur in den größeren Staaten, nämlich in Bayern, Sachsen, Württemberg, Baden, Hessen, sowie in Elsaß-Lothringen, insofern als hier auch das Zweikammersystem herrscht; die Landtage der anderen Staaten sind nach dem Einkammersystem verfaßt; auch in den Schutzgebieten, denen mit zunehmender Bedeutung eine Selbstverwaltung in gewissem Umfange gegeben wird, sind die Gouvernements- oder Landesräte nach diesem eingerichtet. Die Verfassung der deutschen Staaten, mit Ausnahme von Lübeck, Bremen und Hamburg ist eine monarchische. Monarchisch sind auch die Schutzgebiete verfaßt, da der Kaiser auf Grund einer gesetzlichen Ermächtigung ihr Landesherr ist.

Die deutschen Staaten, ferner das mit allen Rechten eines Staates — außer demjenigen, seine Verfassung selbst zu bestimmen — ausgerüstete Elsaß-Lothringen, sowie die deutschen Schutzgebiete haben ihre Gesamtorganisation im Deutschen Reiche gefunden. Das deutsche Reich ist ein Bundesstaat (S. 10), es ist also eine Organisation von Staaten, welche sich, ohne ihre staatliche Existenz zu verlieren, zu einem Staate zusammengeschlossen haben, dessen Verfassung und

Verwaltung sie durch gemeinschaftliche Organe bestimmen. An diesem Bestimmungsrechte haben nicht alle der Reichsgewalt unterstehenden Teile einen Anteil, sondern nur die 25 deutschen Staaten und, mit einer geringfügigen Einschränkung, Elsaß-Lothringen; den Schutzgebieten steht kein Anteil an der Herrschaft über das Gesamtreich zu.

Der Zusammenschluß der deutschen Staaten zu einem Gesamtstaate bedeutete für einen jeden von ihnen einen teilweisen Verlust der bisherigen Selbständigkeit. Die Zuständigkeit des Reiches schließt den Einzelstaat von dem betreffenden Gebiete jetzt aus und die Reichsgesetze gehen den Landesgesetzen vor (RV. Art. 2). Der Zuständigkeit des Reiches ist überwiesen die Gesetzgebung in Sachen des bürgerlichen Rechts, des Strafrechts, des gerichtlichen Verfahrens, des Heeres- und Marinewesens, des Versicherungswesens, der Zoll- und Handelsgesetzgebung und der für die Zwecke des Reiches zu verwendenden Steuern, ferner in vielen Sachen der inneren Verwaltung, welche im Laufe dieser Darstellung zu erwähnen sein werden (RV. Art. 4). Es handelt sich hier zunächst um die Gesetzgebung in diesen Angelegenheiten, die Ausführung der Gesetze ist nicht eine Sache des Reiches, sondern des einzelnen Staates, der aber an die Anordnungen des Reiches gebunden ist, hierbei vom Kaiser überwacht (RV. Art. 17), vom Bundesrate, wenn nötig, eines Besseren belehrt (R.V. Art. 7 Ziffer 3) und äußersten Falles auf dem Wege der Bundesexekution zum Gehorsam gezwungen wird (R.V. Art. 19). Die zu seiner Zuständigkeit gehörigen Gesetze führt das Reich selbst nur ausnahmsweise aus, in der Regel nur, soweit es eine Entscheidung an letzter Stelle zu fällen hat, wie z. B. durch das Reichsgericht oder das Reichsversicherungsamt u. a. m. In allgemeiner Weise hat es eine Zuständigkeit zu Verwaltung oder Rechtsprechung auf dem Gebiete der auswärtigen Angelegenheiten, der Kriegsmarine, der Reichspost- und Telegraphenverwaltung, endlich der kolonialen Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung.

Durch die Reichsgründung sind, wie dargelegt, die Einzelstaaten in ihrer Macht beschränkt worden. Das Reich muß aber seine Zuständigkeit immer besonders nachweisen können, es spricht also nicht etwa eine Vermutung zugunsten der Reichszuständigkeit. Die Beschränkung ist nun aber nicht eine völlig gleichmäßige für alle Staaten, sondern einige von ihnen haben sich in einigen Punkten eine größere Freiheit zu sichern gewußt, welche verfassungsmäßig anerkannt worden ist und gegen ihren Willen nicht eingeschränkt werden kann (RV. Art. 78 Abs. 2). Bremen und Hamburg haben sich ein Freihafengebiet vorbehalten, welches außerhalb der deutschen Zoll-

grenze verbleibt und früher das ganze, jetzt nur noch einen kleinen Teil des Gebietes dieser Staaten umfaßt (RV. Art. 34); Baden hat das Recht der Besteuerung des inländischen Bieres, früher auch des Branntweins (RV. Art. 35); Württemberg hat auch das Biersteuerreservat, es hat eigene Post- und Telegraphenverwaltung (RV. Art. 52), es gelten auch Besonderheiten für das Kriegswesen (RV. Schlußbestimmungen zum XI. Abschnitt); die größte Zahl von Vorbehalten hat Bayern gemacht, es hat das Biersteuer-, Post- und Telegraphenreservat wie Württemberg, die Bestimmungen der Reichsverfassung über das Eisenbahnwesen sind überwiegend nicht anwendbar (RV. Art. 46 Abs. 2 und 3), die bayrischen Truppen unterstehen den Befehlen des Kaisers nur im Kriege (RV. Schlußbestimmungen zum XI. Abschnitt).

Die dem Reiche zustehende Gewalt wird durch verschiedene Organe ausgeübt, nämlich durch die Reichsbehörden, den Reichstag, den Kaiser und den Bundesrat.

§ 10. Die Reichsbehörden.

Als Preußen im Jahre 1866 der Frage einer Neugestaltung Deutschlands näher trat, deren Ziel ein engerer Zusammenschluß der bisher nur lose im Deutschen Bunde vereinigten Staaten war, gingen seine Pläne nur darauf, dem neuen Staate zwei höchste Organe in dem aus dem Bundestage des bisherigen Bundes fortzuentwickelnden Bundesrate unter preußischem Präsidium und in dem nach konstitutionellen Grundsätzen ihm beizuordnenden Reichstage zu geben. Die Ausführung der Beschlüsse dieser höchsten Organe war Sache der Landesregierungen und, soweit außerdem eine Verwaltung von Angelegenheiten des Gesamtbundes notwendig wurde, Sache der preußischen höchsten Behörden. An die Schaffung eigener Reichsbehörden war nicht gedacht. Der verfassungsberatende Reichstag des Norddeutschen Bundes hat dann aber eine eigene verwaltende Reichsbehörde geschaffen. Der von den norddeutschen Regierungen dem Reichstage vorgelegte Verfassungsentwurf hatte dem Präsidium die Ausfertigung und Verkündigung der Bundesgesetze und die Überwachung ihrer Ausführung zugewiesen. Der Reichstag machte nun einen, von den Regierungen auch gebilligten Zusatz des Inhalts, daß alle Anordnungen und Verfügungen des Präsidiums zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Bundeskanzlers bedürfen, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt. Die Rolle des Bundeskanzlers war, nach den ursprünglichen Plänen der Regierungen, nur die eines Vorsitzenden im Bundesrate; das Präsidium, d. h. die

preußische Regierung, ernannte ihn, er war auch Vertreter Preußens im Bundesrate. Jener eben erwähnte Zusatz zu der Regierungsvorlage wies ihm außerdem noch die Stelle eines verantwortlichen Bundesministers zu, machte ihn damit also zum Bundesbeamten. Nicht mehr die preußischen Behörden, sondern das neu geschaffene Bundesorgan, der Bundeskanzler, übernahm dann, neben der Ministerverantwortlichkeit, in Unterordnung unter die höchsten Organe die Verwaltung der Bundesangelegenheiten, soweit die Ausführung der Gesetze nicht Sache der Landesregierung ist. Nach der Gründung des Reiches wurde die Amtsbezeichnung Bundeskanzler in Reichskanzler umgewandelt. Mit dem Wachsen der Geschäfte entstand eine dem Reichskanzler unterstehende ausgebreitete zentrale allgemeine Reichsverwaltung. Es entstanden auch Sonderverwaltungen für die dem Reiche später hinzutretenden Gebiete, die Schutzgebietsverwaltung, die elsaß-lothringische Verwaltung, endlich Verwaltungen auch innerhalb des Reiches, in welchen das Reich bis in die unterste Instanz eigene Behörden hat, so die Post- und die Marineverwaltung.

I. Der Reichskanzler.

Der Reichskanzler hat die Doppelstellung, welche ihm im Jahre 1867 in der Verfassung des Norddeutschen Bundes gegeben wurde, beibehalten: Er ist Vorsitzender des Bundesrates, von dieser seiner Eigenschaft wird später zu sprechen sein (S. 106). Da er im Bundesrate einer, und zwar der erste Vertreter Preußens ist, so muß er gleichzeitig auch preußischer Beamter sein und zwar in Rücksicht auf sein hohes Amt im Reiche, preußischer Minister; weiter empfiehlt es sich, daß er, wegen der wünschenswerten engsten Fühlung zwischen Preußen und dem Reiche, im preußischen Staatsministerium die einflußreichste Stellung, nämlich die des Ministerpräsidenten, bekleidet. Mit zwei kurzen Unterbrechungen sind dementsprechend die Ämter des Reichskanzlers und des preußischen Ministerpräsidenten dauernd in einer Hand vereinigt gewesen.

Der Reichskanzler ist weiter verantwortlicher Minister für alle Reichs-, jedoch nicht für die elsaß-lothringischen Landesangelegenheiten. Sämtliche Regierungshandlungen des Kaisers bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Reichskanzlers, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt (RV. Art. 17); die Verantwortlichkeit besteht gegenüber dem Bundesrate und dem Reichstage, sie kann in derselben Weise geltend gemacht werden, wie diejenige der preußischen Minister (S. 81), die Ministeranklage fehlt im Reiche ebenso wie in Preußen; die disziplinarrechtliche, bürgerlich- und

strafrechtliche Verantwortlichkeit ist dagegen für den Reichskanzler ebenso wie für alle Reichsbeamte gegeben.

Der Reichskanzler ist endlich in Unterordnung unter den Kaiser der höchste Verwaltungsbeamte des Reiches. Ursprünglich stand er allein unmittelbar an der Spitze aller einzelnen Verwaltungszweige. Mit dem Wachsen des Umfanges der Geschäfte wurde es notwendig, für einzelne Zweige besondere oberste, aber dem Reichskanzler untergeordnete Reichsbehörden, die sogen. Reichsämter zu schaffen. Schließlich sind für alle Verwaltungszweige solche Ämter entstanden.

Es wurde im Laufe der Zeit auch eine Stellvertretung des Reichskanzlers notwendig, die durch das Stellvertretungsgesetz vom 17. März 1878 geschaffen wurde. Es können vom Kaiser auf Antrag des Reichskanzlers in Fällen der Behinderung des letztern Stellvertreter ernannt werden. Diese Stellvertreter leiten innerhalb der Grenzen ihrer Vollmacht die Reichsverwaltung, sie übernehmen auch die Gegenzeichnung der kaiserlichen Erlasse, dagegen vertreten sie den Kanzler nicht im Bundesrate. Durch die Stellvertretung wird der Reichskanzler übrigens nicht selber von der Verwaltung ausgeschlossen, sondern er kann selber jede Amtshandlung während der Dauer der Stellvertretung vornehmen. Die Behinderung des Reichskanzlers wird bei der großen Zahl von Verwaltungsgeschäften jetzt als stets vorhanden angesehen. Die Vertretung ist eine ständige Einrichtung geworden. Sie kann in zweierlei Weise stattfinden. Es kann ein Vertreter allgemein für den gesamten Umfang der Geschäfte und Obliegenheiten des Reichskanzlers ernannt werden. Es können ferner auch die Vorstände der erwähnten Reichsämter, die Staatssekretäre, mit der Stellvertretung im ganzen Umfange oder in einzelnen Teilen ihres Geschäftskreises beauftragt werden. Jetzt wird ein jeder Staatssekretär mit seiner Ernennung in dieser Weise zum Stellvertreter ernannt. Dadurch werden sie zu verantwortlichen Fachministern. Ihre Stellung ist von der der preußischen Minister dadurch unterschieden, daß sie einen Premierminister unterstehen, ähnlich wie die englischen Minister und die preußischen Minister bis 1822, während die jetzigen preußischen Minister nicht den Befehlen des Ministerpräsidenten unterstellt sind (S. 65). Der Reichskanzler hat jetzt die Oberleitung der Verwaltung, er hat insbesondere für die einheitliche Richtung der Verwaltung zu sorgen.

II. Die Staatssekretäre.

Im Laufe der eben geschilderten Entwickelung haben sich in Unterordnung unter den Reichskanzler sieben sogenannte Reichsämter gebildet. Sie sind, wie die preußischen Fachministerien, bureau-

kratisch verfaßt (S. 65) an der Spitze eines jeden von ihnen steht ein Staatssekretär.

1. Reichsamt des Innern. Wie das preußische Ministerium des Innern, so verwaltet auch das Reichsamt alle Angelegenheiten, welche nicht einer anderen höchsten Behörde zugewiesen sind. Es unterstehen ihm verschiedene höhere Verwaltungsbehörden, die zum Teil gleichzeitig selbständige Verwaltungsgerichte sind. Hierhin gehören das Reichsversicherungsamt, das Aufsichtsamt für Privatversicherung, das Kanalamt u. a. m., welche teilweise später zu erwähnen sein werden.

2. Auswärtiges Amt. Das Auswärtige Amt ist für den diplomatischen Verkehr des Reiches mit dem Auslande zuständig. Es unterstehen ihm die in auswärtigen Angelegenheiten tätigen Reichsbeamten. Hierhin gehören die Gesandten, welche dem Range nach in Botschafter, Gesandte, Ministerresidenten und Geschäftsträger eingeteilt werden, deren Aufgabe die Vertretung des Reiches bei einem auswärtigen Staate ist; die deutschen Staaten haben das Recht nicht verloren, im Auslande Gesandtschaften zu unterhalten. Es gehören hierher auch die Konsuln, welche entweder Berufskonsuln oder — besonders aus den in dem Auslande ansässigen Kaufleuten ernannte — Wahlkonsuln sind und ihrem Range nach in Generalkonsuln, Konsuln und Vizekonsuln zerfallen. Es gibt nur Reichskonsuln (RV. Art. 56). Auch sie vertreten, aber in einem örtlich beschränkten Wirkungskreise, das Reich; es ist besonders ihre Aufgabe, die wirtschaftlichen Interessen und die persönliche Sicherheit der Deutschen im Auslande zu schützen. Außerdem aber üben sie, auf Grund von Staatsverträgen eine gewisse Gewalt über die Reichsangehörigen aus, so auf dem Gebiete der Schiffahrtspolizei, der freiwilligen Gerichtsbarkeit, der Eheschließung usw. In der Mehrzahl der orientalischen Staaten haben sie auch selbst Gerichtsbarkeit über Reichsangehörige und Schutzgenossen des Reiches.

3. Das Reichsmarineamt. Das Reichmarineamt ist für die Verwaltung der Kriegsmarine zuständig. Es untersteht ihm ferner die Verwaltung des Schutzgebietes Kiautschou, an dessen Spitze ein Marineoffizier als Gouverneur steht; er hat einen teils aus Beamten, teils aus Bürgerschaftsvertretern bestehenden, aber nur mit dem Rechte der Beratung ausgestatteten Gouvernementsrat neben sich.

4. Das Reichsjustizamt. Seine Aufgabe ist die Vorbereitung der die Rechtspflege betreffenden Gesetze des Reiches, die Überwachung ihrer Ausführung und die Reichsjustizverwaltung.

5. Das Reichspostamt. Es hat die Post- und Telegraphenverwaltung des Reiches, welche sich aber nicht über Bayern und

Württemberg erstreckt (S. 88). Es unterstehen ihm die Oberpostdirektionen, unter denen als örtliche Verwaltungsstellen die Postämter 1., 2. und 3. Klasse und die Postagenturen tätig sind.

6. Das Reichsschatzamt. Es ist unter dem Reichskanzler die höchste Finanzbehörde des Reiches.

7. Das Reichskolonialamt. Die Verwaltung der afrikanischen und der Südseeschutzgebiete des Reiches wird vom Reichskolonialamt geführt. An der Spitze eines jeden Schutzgebietes steht ein Gouverneur, der durch einen ersten Referenten vertreten wird. Es steht ihm ein aus Beamten und weißen Ansiedlern zusammengesetzter Gouvernementsrat mit Beratungsrecht zur Seite, in Südwestafrika ein Landesrat, dem auch eine Beschlußfassung in einzelnen Angelegenheiten zugewiesen werden kann. Die Schutzgebiete werden in Bezirke eingeteilt. Soweit sie in geregelte Verwaltung genommen sind, unterstehen sie einem Bezirksamtmann, sonst einem militärischen Befehlshaber oder einem den bedeutenderen eingeborenen Machthabern beigegebenen Residenten. In Südwest- und Ostafrika besteht eine kommunale Selbstverwaltung der europäischen Niederlassungen. Die Farbigen unterstehen der Gewalt der europäischen Beamten, welche sich bei der Verwaltung aber teils der eingeborenen Machthaber, teils ernannter farbiger Beamter bedienen.

III. Sonstige Reichsverwaltungsbehörden.

Sonstige höchste, jedoch den den Staatssekretären unterstehenden nicht gleichgestellte Reichsbehörden sind: das Reichseisenbahnamt, welches die dem Reiche zustehenden Hoheitsrechte in Eisenbahnangelegenheiten ausübt (RV. Art. 41—47), das Reichsamt für die Verwaltung der Reichseisenbahnen, welches die dem Reiche gehörenden Bahnen, besonders in Elsaß-Lothringen verwaltet, die Reichsbankbehörden, die Reichsschuldenverwaltung, der Rechnungshof des Deutschen Reiches u. a. m. Die Militärangelegenheiten, in welchen das Reich zuständig ist, werden vom preußischen Kriegsministerium verwaltet.

§ 11. Der Reichstag.

Im heiligen römischen Reiche deutscher Nation hatte es einen Reichstag gegeben, welcher geschichtlich letzten Endes auf die altgermanische Landsgemeinde, d. h. die Versammlung der wehrhaften Männer zurückzuführen ist, welche in den kleinen germanischen Staatswesen die führende politische Rolle hatte. Nachdem in der

Periode der Völkerwanderung die kleinen Völkerschaften zu großen Stammesstaaten, insbesondere zum fränkischen, später deutschen Reiche zusammengefügt waren, wurde die Versammlung aller Heermänner tatsächlich unmöglich, an ihre Stelle trat der Reichstag, die Versammlung der Großen des Reiches, der Reichsstände, die den nun zur führenden Rolle gelangenden König (S. 77) berieten und in seiner Macht beschränkten. Die Monarchie fand ihr Ende im Jahre 1806, die Organisation der ehemaligen Reichsstände fand ihre Fortsetzung in dem, allerdings nur auf dem Papier vorhandenen Reichstage des Rheinbundes, und sodann in dem 1815 ins Leben tretenden Bundestage des Deutschen Bundes. Des damit gewissermaßen freigewordenen Namens Reichstag bemächtigte sich dann die infolge der Bewegung des Jahres 1848 in Frankfurt a. M. zur Beratung einer deutschen Verfassung zusammentretende Nationalversammlung. Der von ihr 1849 angenommene Verfassungsentwurf hat einen Reichstag, welcher die wieder ins Leben gerufene monarchische Gewalt einschränken soll. Dieser neue, aus zwei Häusern, dem Staaten- und dem Volkshause bestehende Reichstag, ist aber nicht mehr ständisch verfaßt, sondern er entspricht den nach den neuen konstitutionellen Grundsätzen (S. 9) gestalteten Landtagen der Einzelstaaten. Den gleichen Charakter hat der Reichstag, welchen ein zu Erfurt im Jahre 1850 von Preußen und einigen Kleinstaaten aufgestellter Verfassungsentwurf schaffen wollte. Als Preußen dann im Jahre 1866 zielbewußt auf eine Neugestaltung Deutschlands ausging, nahm es den 1848—50 nicht verwirklichten Gedanken eines Reichstages, welcher die Regierung des neu zu schaffenden Staatswesens konstitutionell beschränken sollte, wieder auf, und in dieser Gestalt ist er dann auch in die Norddeutsche Bundes- und in die Reichsverfassung aufgenommen worden. Der alte und der neue Reichstag ähneln einander in ihrem Rechte der Einschränkung der Reichsregierung, sie sind voneinander verschieden in der Art dieser Beschränkung, die frühere war eine ständische, die heutige ist eine konstitutionelle (S. 9). In welchem Organ der alte Reichstag seine Fortsetzung gefunden hat, wird später zu erwähnen sein (S. 102), hier ist der moderne Reichstag, seine Zuständigkeit und seine Tätigkeit zu schildern.

I. Der Reichstag.

Der Reichstag besteht aus 397 gewählten Volksvertretern. Wie das Wahlrecht zum preußischen Abgeordnetenhause (S. 72), so ist auch das Reichstagswahlrecht, welches durch das Gesetz vom 31. Mai 1869 und ein Reglement geregelt ist, ein allgemeines (RV. Art. 20).

Die Abgeordneten werden in Wahlkreisen gewählt, von denen jeder stets nur einen entsendet. Das Wahlrecht ist, im Gegensatze zum preußischen, ein gleiches (S. 72). Das Wahlverfahren ist das folgende. Die allgemeinen Erneuerungswahlen werden durch den Kaiser anberaumt. Es werden Wählerlisten aufgestellt und mindestens acht Tage lang öffentlich ausgelegt; gegen ihre Richtigkeit kann jedermann Einspruch erheben. Für den Wahlkreis wird ein Wahlkommissar ernannt. Zum Zwecke der Stimmabgabe wird der Wahlkreis in Wahlbezirke eingeteilt, von denen jeder nicht mehr als 3500 Einwohner nach der letzten Volkszählung haben darf. Für jeden Bezirk wird ein Wahlvorsteher ernannt, welcher vor Beginn der Wahlhandlung durch Ernennung von Beisitzern und einem Protokollführer einen Wahlvorstand schafft. Die Wahl ist eine direkte, die Stimmen können zwischen 10 Uhr Morgens und 7 Uhr Abends abgegeben werden. Die Wahl ist eine geheime Zettelwahl. Nur wer in der Wählerliste eingetragen ist, kann mitstimmen. Die Zettel müssen von weißem Papier sein, dürfen keine Kennzeichen tragen; sie sind in einem amtlich abgestempelten Umschlag abzugeben und es ist Vorsorge dafür zu treffen, daß der Wähler seinen Zettel unbeobachtet in den Umschlag legen kann. Der Umschlag mit Inhalt wird vom Wähler dem Wahlvorsteher übergeben, der ihn uneröffnet in die Wahlurne legt, deren Gestalt genau geregelt ist und die zwischen Beginn und Schluß der Abstimmung nicht geöffnet werden darf. Der Wahlvorstand stellt das Ergebnis der Abstimmung für den Bezirk fest, am vierten Tage nach dem Wahltermin wird vom Wahlkommissar und sechs bis zwölf von ihm ernannten Beisitzern das Ergebnis für den Wahlkreis festgestellt. Die absolute Mehrheit entscheidet, nötigenfalls muß Stichwahl zwischen denjenigen beiden entscheiden, welche die größten Stimmzahlen auf sich vereinigen. Unter den an sich wählbaren Reichsangehörigen (S. 29) sind die Mitglieder des Bundesrates, solange sie diese Stellung bekleiden, von der Mitgliedschaft im Reichstage ausgeschlossen (RV. Art. 9). Die Wahl erlangt mit der Annahme (S. 37) Kraft und gilt für eine Legislaturperiode; bei vorzeitigem Ausscheiden eines Abgeordneten findet eine Ersatzwahl mit Gültigkeit für den Rest der Legislaturperiode statt.

II. Die Zuständigkeit des Reichstages.

Die wichtigste Zuständigkeit des Reichstages ist, wie die des Landtages, das Recht der Mitwirkung in der Form des Gesetzes. Die Reichsgesetzgebung wird ausgeübt durch den Bundesrat (S. 102) und den Reichstag (RV. Art. 5): Beide Teile stehen einander also als vollkommen gleichberechtigt gegenüber. Ein Reichs-

gesetz ist erforderlich, wenn Rechtssätze geschaffen werden sollen (S. 15) und wenn nicht ein Gesetz den Bundesrat, den Kaiser, ein Verwaltungsorgan des Reiches, oder die gesetzgebenden oder verwaltenden Organe der Einzelstaaten zur Schaffung von Rechtssätzen ermächtigt. Ein Gesetz ist weiter notwendig zur Aufstellung des jährlichen Etats (RV. Art. 69), zur Aufnahme von Anleihen und zur Übernahme einer Garantie zu Lasten des Reiches (RV. Art. 73). Gesetzesvorschläge kann sowohl der Bundesrat (RV. Art. 7, Ziffer 1) wie der Reichstag (RV. Art. 23) machen. Die Bundesratsvorlagen gehen im Namen des Kaisers an den Reichstag (RV. Art. 16). Damit ein Gesetz zustande kommt, muß eine Übereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse von Bundesrat und Reichstag erzielt werden. Wie beim preußischen, so auch bei dem Gesetzgebungsverfahren des Reiches liegt der Gesetzesbefehl in dieser Übereinstimmung (S. 75). Die Ausfertigung des Gesetzes, d. h. die Feststellung, daß das Gesetz in verfassungsmäßiger Weise zustande gekommen ist, ist die Sache des Kaisers, der als solcher bei der Feststellung des gesetzgeberischen Willens nicht beteiligt ist; die Ausfertigung wird durch die der Gegenzeichnung bedürftige kaiserliche Unterschrift erteilt (RV. Art. 17). Der Kaiser befiehlt auch die Verkündigung im Reichsgesetzblatt. Das Inkrafttreten ist ganz wie bei den preußischen Gesetzen geregelt (RV. Art. 2). — Der Reichstag hat in einzelnen Fällen auch ein Recht der G e n e h m i g u n g von Verwaltungsakten, z. B. bedürfen Verträge mit fremden Staaten, falls sie sich auf Gegenstände beziehen, die in den Bereich der Reichsgesetzgebung gehören, zu ihrer Gültigkeit der Genehmigung des Reichstages (RV. Art. 11, Abs. 3); er übt weiter eine K o n t r o l l e der Verwaltung aus (S. 131), er hat das Recht, sich selbst eine Geschäftsordnung zu geben und er prüft die Legitimation seiner Mitglieder (RV. Art. 27).

III. Verfassung und Geschäftsformen des Reichstages.

Schon bei der Schilderung der Zuständigkeit des Reichstages trat deutlich hervor, daß die Grundsätze des Reichstagsrechts denen des preußischen Landtagsrechts sehr ähneln. Die gleiche Ähnlichkeit findet sich hinsichtlich der Verfassung und der Geschäftsform. — Die Legislaturperiode dauert fünf Jahre (RV. Art. 24), bei einer früheren Beendigung durch Auflösung gelten die gleichen Vorschriften wie für das Abgeordnetenhaus (RV. Art. 25). Die Legislaturperiode zerfällt in Sessionen, der Reichstag wird vom Kaiser berufen, eröffnet, vertagt und geschlossen (RV. Art. 12); ohne Zustimmung des Reichstages darf die Vertagung aber 30 Tage nicht überschreiten und während derselben Session nicht wiederholt wer-

den (RV. Art. 26). Die Auflösung nimmt der Bundesrat mit Zustimmung des Kaisers vor (RV. Art. 24). Die Geschäftsordnung stimmt mit der des Abgeordnetenhauses in allen wesentlichen Punkten überein (S. 76). Als Besonderheit ist zu erwähnen, daß im Reichstage außer den Interpellationen über eine Angelegenheit, welche nicht zur Tagesordnung gehört, auch sogenannte kurze Anfragen an die Regierung gestellt werden können; sie bedürfen keiner Unterstützung aus dem Hause, sie können andererseits auch nicht Gegenstand einer Besprechung sein; wie hinsichtlich der Interpellationen, so besteht auch hier keine Verpflichtung der Regierung zur Beantwortung. Für Verfassungsänderungen ist dem Reichstage kein besonderes gesetzgeberisches Verfahren vorgeschrieben.

§ 12. Der Kaiser.

Am 6. August 1806 hatte Kaiser Franz I. die Untertanen des heiligen römischen Reiches deutscher Nation von ihren Verpflichtungen gegen das Reich entbunden, er hatte gleichzeitig die Kaiserkrone und die kaiserliche Regierung niedergelegt. Die einheitliche Organisation und die monarchische Staatsform des gesamten Deutschtums war zerbrochen. Was aber den damals Lebenden als das Ende erscheinen konnte, werden wir nur als ein notwendiges Moment der Fortentwicklung des tausendjährigen Deutschen Reiches betrachten, welches nach einem verhältnismäßig kurzen Zwischenzustand, einer Art Interregnum von sechzig Jahren, wieder zu einer befriedigenden einheitlichen Verfassungsform gelangt ist, die sich teilweise aus dem alten Reiche logisch fortentwickelt hat; bei dieser Lage der Dinge ist es falsch, wenn man Deutschland als den Parvenü in der Staatenwelt bezeichnet, das Reich der Ottonen, Salier und Hohenstaufen lebt im neuen Reiche fort. Was im Jahre 1806 als überlebt zerbrochen wurde, war der deutsche Einheitsstaat, den der Bundesstaat ersetzen sollte, und das alte König- und Kaisertum. Seit dem ausgehenden Mittelalter war das letztere im Kampfe mit den Landesgewalten überwiegend im Nachteil gewesen, das Jahr 1806, in welchem sich die süd- und westdeutschen Staaten unter Zusammenschluß vom Kaiser lossagten, gab der deutschen Gesamtmonarchie den Todesstoß. Den beiden das Reich als Organisation der deutschen Länder nacheinander ersetzenden Verbänden, dem Rheinbund (1806 bis 1813) und dem Deutschen Bunde (1815—66) fehlte die monarchische Spitze.

Wenn auch die bundesmäßige Verfassung Deutschlands in der Zeit von 1806—1866 den tatsächlichen Verhältnissen entsprach, so

genügte sie doch nicht. In dem Organe des Deutschen Bundes, dem Bundestage, fanden die Sonderbestrebungen der deutschen Stämme und Staaten ihre Vertretung. Es fehlte an einem Organe, welches in sich die Einheitsbestrebungen der Volksgesamtheit verkörperte und so wurden die Wünsche nach Wiederherstellung einer monarchischen Spitze, nach Wiederherstellung des Kaisertums, lebendig. Sie finden dann ihren Ausdruck in der von der Frankfurter Nationalversammlung 1849 beschlossenen Reichsverfassung; ein regierender deutscher Fürst als Reichsoberhaupt mit dem Titel Kaiser der Deutschen sollte Träger der Reichsgewalt sein; er sollte wirklicher Monarch und in der Ausübung seiner Gewalt durch den Reichstag nur soweit beschränkt werden, als es die Verfassung bestimmte. Die Reichsverfassung wurde nicht verwirklicht, da Friedrich Wilhelm IV. die ihm angebotene Kaiserkrone nicht annahm. Die Verfassung von 1849 hatte dem bundesmäßigen Elemente in der politischen Verfassung Deutschlands nur ungenügend Rechnung getragen, welches der Wiederherstellung eines monarchischen Einheitsstaates entgegenstand. Anders gingen die Verfassung des Norddeutschen Bundes und die Reichsverfassung vor. Träger der Reichsgewalt wurden und sind die verbündeten Regierungen; aber neben ihnen hat sich doch eine einer monarchischen sehr ähnelnde Gewalt, wenn auch in Unterordnung unter die Reichsgewalt, entwickelt. Innerhalb des 1866 aufgelösten Deutschen Bundes hatte Österreich ein lediglich die Geschäfte auf dem Bundestage leitendes Präsidium geführt. Dieses Präsidium ging im Norddeutschen Bunde auf den durch die Krone vertretenen Staat Preußen über. Der Krone Preußens kam weiter auch die Vertretung nach außen und die Ausfertigung und Verkündigung der Gesetze zu. Der verfassungsberatende Reichstag hatte dann, wie erwähnt (S. 88), für die Akte des Präsidiums die ministerielle Gegenzeichnung eingeführt. Die ministerielle Gegenzeichnung steht ja im Zusammenhange mit den Grundsätzen der konstitutionellen Monarchie, der Minister übernimmt die Verantwortlichkeit für die Handlungen einer einzelnen natürlichen Person, des Monarchen; mit Einführung der Gegenzeichnung in das Bundesrecht wurde eine Regelung in dem Sinne geschaffen, daß nicht Preußen, vertreten durch seine Krone, z. B. die Gesetze des Bundes ausfertigt, sondern daß dies eine einzelne natürliche Person tun soll; diese Persönlichkeit steht zwar zu dem Staate Preußen in einer engen rechtlichen und tatsächlichen Beziehung, da sie sein Herrscher ist, aber der Idee nach sind doch Bundespräsidium oder Bundesoberhaupt und König von Preußen voneinander verschieden. Diese Verschiedenheit gewinnt eine praktische Bedeutung an dem Punkte,

wo die persönliche Einheit der Leitung des Bundes und Preußens aufhört, d. h. da, wo sich unter der gemeinschaftlichen Regierungsstelle die beiderseitigen Organe trennen, wo also auf der einen Seite der Kanzler und die ihm unterstellten Staatssekretäre, auf der andern das preußische Staatsministerium bestehen; beide Teile können sich zueinander im Gegensatze befinden. — Dem Bundesoberhaupte war, wie gesagt, die Unverantwortlichkeit eines Monarchen zuerkannt worden; da Bundesoberhaupt der Inhaber der erblichen preußischen Krone sein sollte, so war damit auch indirekt die Erblichkeit der Oberhauptstellung, also ein zweites Kennzeichen einer Monarchenstellung gegeben. Ein weiteres kam im Jahre 1871 hinzu, nämlich ein monarchischer Titel, und zwar der höchste, der Kaisertitel, welchen König Ludwig von Bayern dem Oberhaupte antrug.

Die Stellung des Kaisers, wie sie jetzt ist, sei nunmehr dargelegt, und zwar ist zu unterscheiden seine Stellung als Regierer des Reiches, als Landesherr Elsaß-Lothringens und der Schutzgebiete und als Oberbefehlshaber.

I. Regierer des Reiches.

1. Verhältnis zur Reichsgewalt. Wenn dem Kaiser auch die monarchischen Rechte der Unverantwortlichkeit, der Erblichkeit und des Titels zustehen, so ist er doch nicht wirklicher Monarch. Es fehlt ihm hierzu das wichtigste Recht, er steht nicht als gesetzgebendes Organ gleichberechtigt neben Bundesrat und Reichstag, als Kaiser hat er nicht das Recht des Vorschlages und der Beschlußfassung auf dem Gebiete der Gesetzgebung. Daß er nicht Monarch ist, kommt auch in seinem Titel zum Ausdrucke, er ist nicht Landesherr wie der König von Sachsen, der Herzog von Braunschweig, darum heißt er nicht Kaiser von Deutschland, sondern es ist die Formel Deutscher Kaiser gewählt. (RV. Art. 11). Zu der höchsten Reichsgewalt, der Gesamtheit der deutschen Regierungen, steht er im Verhältnis der Unterordnung; dies kommt darin zum Ausdrucke, daß er seine Anordnungen und Verfügungen im Namen des Reiches erlassen muß (RV. Art. 17). Der Kaiser hat nur diejenigen Rechte, welche ihm durch die Verfassung oder andere Gesetze zugewiesen sind, es spricht also nicht, wie beim König von Preußen (S. 83), eine Vermutung dafür, daß er zuständig ist.

2. Erwerb und Verlust der Kaiserkrone. Sie fallen mit Erwerb und Verlust der preußischen Krone zusammen (RV. Art. 11). Eine preußische Regentschaft ist auch Reichsregentschaft.

3. Persönliche Rechte. Die Person des Kaisers ist unverletzlich, er genießt einen erhöhten Strafschutz (Reichsstrafgesetz-

buch §§ 80, 94, 95) und Unverantwortlichkeit (RV. Art. 17, S. 89). Von seinem Titel war schon die Rede. Finanzielle Rechte stehen ihm nicht zu, insbesondere bezieht er vom Reiche keine Zivilliste, es wird ihm nur jährlich eine bestimmte Summe durch den Etat zu Gnadenerweisungen zur Verfügung gestellt.

4. Regierungsrechte. Die Anordnungen und Verfügungen des Kaisers werden im Namen des Reichs erlassen und bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Reichskanzlers oder seines Stellvertreters, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt (RV. Art. 17, S. 89). Bei der Gesetzgebung hat der Kaiser nur die Ausfertigung und Verkündigung der Reichsgesetze und die Überwachung der Ausführung derselben (RV. Art. 17). Er hat weder ein Recht des Gesetzesvorschlages, noch der Zustimmung. Ein Verordnungsrecht hat der Kaiser nur, soweit es ihm durch Gesetz besonders beigelegt wird, manchmal ist er bei der Verordnung an die Zustimmung des Bundesrates gebunden. Die innere Verwaltung des Reiches ist Sache des Kaisers, soweit nicht der Bundesrat insbesondere zum Erlaß von Verwaltungsvorschriften (RV. Art. 7, Z. 2) zuständig ist. Der Kaiser vertritt das Reich auf dem Gebiete des bürgerlichen und des inneren öffentlichen Rechtes. Er vertritt es auch völkerrechtlich (RV. Art. 11); er kann Gesandte beglaubigen und empfangen; er kann Bündnisse und andere Verträge mit fremden Staaten eingehen, wenn sie sich aber auf Gegenstände der Reichsgesetzgebung beziehen, bedarf es zum Abschluß der Zustimmung des Bundesrates und zur Gültigkeit der Genehmigung des Reichstages (S. 95); der Kaiser kann endlich im Namen des Reiches Krieg erklären und Frieden schließen, zur Erklärung des Krieges ist aber die Zustimmung des Bundesrates erforderlich, es sei denn, daß ein Angriff auf das Bundesgebiet oder dessen Küsten erfolgt. In das Gebiet der vollziehenden Gewalt des Kaisers fällt auch die Tätigkeit, welche er im Verhältnis zum Reichstage (S. 95) und zum Bundesrate (S. 105) ausübt.

II. Der Kaiser als Landesherr von Elsaß-Lothringen.

In den Verband des Deutschen Reiches trat im Jahre 1871 ein Gebiet ein, welches nicht, wie das übrige Reichsgebiet, außer der Reichsgewalt, auch einer deutschen Landesstaatsgewalt unterstand, Elsaß-Lothringen. Die Rechte, welche in einem beliebigen deutschen Einzelstaate der Landesstaatsgewalt bei der Reichsgründung verblieben waren, hatte im Verhältnis zu Elsaß-Lothringen das Reich, die Landesangelegenheiten wurden also hier durch Reichsorgane wahrgenommen. Im Laufe der Zeit hat aber die Entwicklung dahin geführt, daß eine eigene Landesverfassung und Landesorgane geschaffen worden sind.

Die gesamte Landesverfassung beruht auf gesetzgeberischen Akten der Reichsgewalt, auf Reichsgesetzen, welche Bundesrat und Reichstag gegeben haben; nur auf dem gleichen Wege kann sie abgeändert werden. Abgesehen von dem Rechte der Verfassungsänderung ist aber die elsaß-lothringische Landesgewalt mit den gleichen Rechten ausgestattet, wie die Landesgewalt eines deutschen Staates; darin daß die Gewalt eine übertragene ist, ähnelt Elsaß-Lothringen einem Selbstverwaltungskörper, durch den großen Umfang der übertragenen Gewalt ist es aber von den in Deutschland vorkommenden Selbstverwaltungsverbänden Gemeinde, Kreis und Provinz sehr verschieden, es kommt hier eher an die britischen Selbstverwaltungskolonien Kanada, Australien und Südafrika heran, welche es aber in einem Punkte noch übertrifft, nämlich darin, daß es an der Lenkung der Gesamtgeschicke des Reiches im Bundesrate teilnimmt (S. 105). Nach dem Verfassungsgesetze vom 31. Mai 1911 ist der Zustand der folgende.

Die Landesstaatsgewalt ist dem Kaiser und zwar schon seit 1871 übertragen, er ist damit zum Landesherren von Elsaß-Lothringen gemacht worden. Der Kaiser ist aber berechtigt, landesherrliche Befugnisse dem in Straßburg residierenden, vom Kaiser unter Gegenzeichnung des Reichskanzlers ernannten Statthalter auf dem Verordnungswege zu übertragen. Soweit vom Kaiser oder kraft Übertragung vom Statthalter die höchsten landesherrlichen Befugnisse ausgeübt werden, genießen beide Unverantwortlichkeit. Die vom Kaiser selbst vorgenommenen Regierungshandlungen bedürfen der Gegenzeichnung des Statthalters, welcher also in diesen Fällen die Stellung eines verantwortlichen Ministers hat; er ist auch höchster Verwaltungsbeamter, gewissermaßen Reichskanzler für Elsaß-Lothringen; in seiner ministeriellen Tätigkeit wird er durch den Staatssekretär für Elsaß-Lothringen vertreten, welcher eine Stellung wie die Staatssekretäre zum Reichskanzler hat (S. 90). Bei der Wahrnehmung der vom Kaiser übertragenen landesherrlichen Regierungsbefugnisse bedarf der Statthalter der ministeriellen Gegenzeichnung durch den Staatssekretär, der in diesen Fällen nicht wie ein Unterminister, sondern vollkommen selbständig entscheidet. — Auf dem Gebiete der gesetzgebenden Gewalt ist der Kaiser in ganz der gleichen Weise wie der König von Preußen an die Zustimmung des auch hier aus zwei Kammern bestehenden Landtages gebunden; anders als bei den Reichsgesetzen hat der Kaiser hier ein Recht des Gesetzesvorschlages, er hat auch ein Notverordnungsrecht (S. 84).

III. Der Kaiser als Landesherr der Schutzgebiete.

Wie für Elsaß-Lothringen, so ist auch für die deutschen Schutzgebiete dem Kaiser die gesamte öffentliche Gewalt, hier Schutzgewalt genannt, übertragen worden (Schutzgebietsgesetz § 1). Gewohnheitsrechtlich ist auch für die Ausübung der Schutzgewalt die ministerielle Gegenzeichnung eingeführt worden. Der Kaiser ist hinsichtlich der Gesetzgebung in gewissem Umfange konstitutionell durch Bundesrat und Reichstag beschränkt; eines formellen Gesetzes bedarf es aber nur, soweit ein bestehendes Gesetz geändert werden soll und soweit ausdrücklich die Gesetzesform vorgeschrieben ist, z. B. hinsichtlich des Haushaltsgesetzes. Im übrigen wird die koloniale Rechtsordnung auf dem Verordnungswege geschaffen.

IV. Der Kaiser als Oberbefehlshaber.

Die vornehmste Rechtfertigung eines Staates ist die ihm gestellte Aufgabe, seine Angehörigen nach außen und innen zu schützen und zu verteidigen. Diese Aufgabe wird am durchgreifendsten und im äußersten Falle durch die bewaffnete Macht erfüllt, darum ist die Wehrverfassung eines Staates der Grundpfeiler des Staatsgebäudes, ohne sie ist kein Staat vorhanden, und wenn das Deutsche Reich eine wirkliche staatliche Organisation Deutschlands darstellen sollte, so mußten ihm die genügenden Streitkräfte zu Wasser und zu Lande zur Verfügung gestellt werden. Die Verfügung über die bewaffnete Macht war bis dahin Sache der deutschen Einzelstaaten, sie mußten in dieser Verfügung zugunsten des Reiches beschränkt werden. Was das Landheer angeht, so war hier eine Vereinheitlichung in der Weise nicht möglich, daß die Truppen aus Landestruppen Reichstruppen wurden; es mußte auf die gegebenen Machtverhältnisse, auf die historische Entwicklung Rücksicht genommen werden. So bleiben denn auch nach der Reichsverfassung die deutschen Streitkräfte solche der Einzelstaaten. Zum Reichskriege stellt jeder der 25 Staaten sein Kontingent. Tatsächlich sind aber nicht 25 vorhanden, denn alle Staaten mit Ausnahme von Bayern, Württemberg und Sachsen haben durch Verträge mit Preußen auf ihre eigenen Truppen Verzicht geleistet und sich dem preußischen Kontingente angeschlossen. Es gibt also nur das preußische, bayerische, württembergische und sächsische Kontingent; die Verwaltung dieser Kontingente ist Landessache, die Truppen haben dem Landesherrn den Treueid zu leisten. Im Interesse der Sicherheit Deutschlands müssen aber diese Kontingente in einen so engen Zusammenhang gebracht werden, daß sie nach außen hin eine geschlossene deutsche Wehrmacht darstellen, daß sie also zwar nicht im Rechtssinne, aber doch

im militärisch-technischen Sinne eine Einheit darstellen. Es ist deshalb eine Verwaltung nach einheitlichen, vom Reiche aufgestellten Grundsätzen vorgeschrieben, vor allem aber wird die Einheit dadurch gewahrt, daß dem Kaiser der Oberbefehl über alle vier Kontingente — über das bayerische jedoch bloß im Kriege — zusteht (RV. Art. 63). Soweit nicht die Ausnahme für Bayern platzgreift, ergibt sich im einzelnen aus dem Oberbefehl folgendes (RV. Art. 64 bis 68). Alle Truppen sind verpflichtet, den Befehlen des Kaisers unbedingt Folge zu leisten, eine Verpflichtung, die auch in den Fahneneid aufzunehmen ist. Der Kaiser ist berechtigt, den Höchstkommandierenden eines jeden Kontingentes zu ernennen, für Württemberg aber ernennt dessen König mit kaiserlicher Zustimmung; der Kaiser hat das Recht der Inspektion, er bestimmt die Garnisonen, er kann die kriegsbereite Aufstellung eines jeden Teiles des Reichsheeres anordnen, er beruft Reserve, Landwehr und Landsturm ein. — Die deutsche Seemacht und die Schutztruppen von Ostafrika, Südwestafrika und Kamerun sind von Anfang an reine Reichseinrichtungen gewesen. Die Verwaltung ist eine Reichsverwaltung. Über Marine und Schutztruppen hat der Kaiser ebenfalls den Oberbefehl übernommen. — In allen Sachen des Oberbefehls bedarf er keiner ministeriellen Gegenzeichnung.

In der Hand des Kaisers ruht die Gewalt über die bewaffnete Macht; auch der Besitz dieser Rechte des höchsten Feldherrn ist nach deutscher Auffassung ein Bestandteil der Monarchenwürde, und wenn wir alles zusammenfassen, so hat das Reich, soweit es nur irgend mit seiner bundesmäßigen Gestaltung verträglich ist, eine monarchische, die Einheit Deutschlands wirksam verkörpernde Spitze erhalten.

§ 13. Der Bundesrat.

Das alte Deutsche Reich war eine ständisch beschränkte Monarchie gewesen. In der Zeit des zunehmenden Verfalles der monarchischen Zentralgewalt, im 15. Jahrhundert, machen sich Bestrebungen geltend, eine neue lebenskräftigere Verfassung an die Stelle der verfallenen zu setzen, indem die Fülle der Gewalt in die Hand der Stände gelegt und der Einheitsstaat in einen Bundesstaat verwandelt wurde. Der Reichstag zu Worms von 1495 hat diesen Gedanken zuerst formuliert, im ersten Jahrzehnt der Regierung Karls V. fand er auch seine Verwirklichung in einem durch die Stände eingesetzten höchsten Verwaltungsorgane, dem Reichsregiment. Es gelang aber dem Kaiser, diese sich gegen die Monarchie richtende Ein-

richtung wieder zu beseitigen. Die bundesstaatlichen Bestrebungen hinsichtlich der Reichsverfassung waren also gescheitert. Innerhalb des Reiches aber begegnen uns doch häufig Bundesorganisationen, in denen sich einzelne Stände zur Verfolgung gemeinsamer Zwecke zusammenschließen, so zum Schutze des Landfriedens, zur einheitlichen Regelung des Münzwesens, zum politisch-militärischen Schutz, wofür der Schmalkaldische Bund im 16., die protestantische Union und die katholische Liga im 17., der Fürstenbund im 18. Jahrhundert Beispiele bilden. So sind Kräfte, welche in der Richtung auf eine Bundesverfassung wirken, im alten Reiche vorhanden und sie werden die herrschenden, als 1806 die Macht, gegen welche sie gerichtet sind, die Monarchie, untergeht (S. 96); sie sind auch die herrschenden geblieben zunächst in der Form des Staatenbundes im Rheinbund und Deutschen Bund, in der Form des Bundesstaates im Norddeutschen Bunde und im Deutschen Reiche.

Die bundesmäßigen Tendenzen waren bei den Reichsständen vorhanden gewesen, welche ihre politische Organisation im Reichstage hatten. Er setzte sich aus drei Kollegien, dem der Kurfürsten, der Fürsten und der Städte zusammen, von denen ein jedes gesondert beriet und Beschlüsse faßte, bei deren Übereinstimmung ein „Reichsgutachten" vorlag. Während früher der Reichstag von Zeit zu Zeit zusammentrat und von den persönlich zur Teilnahme berechtigten Fürsten und Herren auch persönlich besucht wurde, ist er seit 1663 eine ständige Versammlung gewesen, auf der die Stände durch bevollmächtigte Gesandte vertreten wurden. In den seit 1806 einander ablösenden politischen Organisationen Deutschlands hat nun das ständische Organ des alten Reiches, der Reichstag, die Leitung übernommen; ist auch im Rechtssinne keine Nachfolge vorhanden, so ist doch tatsächlich der Zusammenhang ein enger, die gleichen Mächte wie im alten Reiche sind in teilweise gleichen Formen organisiert. Im Rheinbund sollte das höchste Organ der Reichstag sein, welcher sich aus zwei Kollegien, dem der Könige, die an die Stelle der Kurfürsten getreten waren, und dem der Fürsten zusammensetzen sollte; freie Städte gab es im Rheinbunde nicht, so daß das dritte Kollegium fortfiel. Das leitende Organ im Deutschen Bunde war der Bundestag, der ein einziges Kollegium bildete. Wie der alte Reichstag, so war auch er ein Gesandtenkongreß; die Gesandten waren ebenfalls an ihre Vollmachten und Instruktionen gebunden. Die Stimmenverteilung war eine verschiedene, in der Regel wurde im sogenannten engeren Rate abgestimmt, wobei ein Staat höchstens eine Stimme, kleinere Staaten eine Gesamtstimme hatten. Bei wichtigeren Angelegenheiten wurde

im Plenum abgestimmt, wo dann jeder Staat mindestens eine, höchstens vier Stimmen hatte.

An die Stelle des Bundestages trat im Norddeutschen Bunde und im Reiche der Bundesrat, welcher nur eine den neuen politischen Verhältnissen entsprechende Umbildung des Bundestages, keineswegs eine Neuschöpfung darstellt.

I. Stellung des Bundesrats.

Der Norddeutsche Bund und das Deutsche Reich sind dadurch entstanden, daß sich die deutschen Staaten zu einem engen Verein zusammenschlossen. Der Gesamtheit dieser Vereinsmitglieder steht, wie bei einem jeden Verein, die höchste Vereinsgewalt, die Reichsstaatsgewalt zu. Ein Verein bedarf aber zur Ausübung seiner Gewalt der Organe, welche für ihn handeln; es können nicht stets die Vereinsmitglieder in ihrer Gesamtheit die für das Vereinsleben notwendigen Beschlüsse fassen. Im Reiche ist die Gewalt auf verschiedene Organe verteilt, es sind dem Kaiser, den Verwaltungs- und Gerichtsbehörden des Reiches Teile der Reichsgewalt zur Handhabung übertragen worden. Soweit eine solche Übertragung nicht stattgefunden hat, haben sich aber die Glieder des Bundes die Reichsregierung vorbehalten; es ist also jeder einzelne Mitgliedsstaat an der Ausübung der Reichsgewalt unmittelbar beteiligt. Wie es nun in den letzten Zeiten des alten Reiches unmöglich geworden war, daß die einzelnen Reichsstände persönlich auf dem Reichstage ihr Recht der Mitregierung ausübten, sondern gezwungen waren, sich durch Gesandte vertreten zu lassen, so ist es auch heute unmöglich, daß die Häupter der einzelnen Staaten zum Zwecke der Reichsregierung sich versammeln, und so werden auch sie, entsprechend den Verhältnissen im alten deutschen Reiche und im Deutschen Bunde, durch Gesandte vertreten. Der Bundesrat ist ein Kongreß der Gesandten derjenigen Staaten, welche als Gesamtheit Träger der Reichsgewalt sind, er repräsentiert also in der unmittelbarsten Weise den Reichssouverän. Dieser Reichssouverän nimmt gegenüber den anderen Reichsorganen dieselbe Stellung ein, wie der König von Preußen gegenüber den anderen preußischen Staatsorganen, er ist gewissermaßen der souveräne Fürst des Reiches, dem gegenüber die übrigen Reichsorgane ihre Rechte zu beweisen haben.

Die Tätigkeit des Bundesrates bewegt sich nun in gesetzlich geregelten Formen.

II. Verfassung des Bundesrats.

Im Bundesrate sind die deutschen Staaten und Elsaß-Lothringen vertreten; die Rechte der Mitglieder sind aber nicht völlig gleiche, sondern je nach ihrer Bedeutung haben sie einen größeren oder geringeren Einfluß auf die Entscheidungen. Die Grundlage für die Stimmenverteilung bilden die Grundsätze, welche im Deutschen Bunde für das Plenum maßgebend waren (S. 104). In der Verfassung des Norddeutschen Bundes wurden aber Preußen die Stimmen der 1866 annektierten Staaten hinzugezählt, so daß es 17 Stimmen erhielt, außerdem verfügt es noch über die waldeckische Stimme, da auf Grund von Staatsverträgen Preußen die Verwaltung dieses Staates zu führen hat. Bayern erhielt in der Reichsverfassung zwei Stimmen mehr, als es im Deutschen Bunde besessen hatte, im ganzen 6 Stimmen; für die anderen Staaten ist es bei dem erwähnten Grundsatze verblieben, infolgedessen haben Württemberg und Sachsen je 4, Baden und Hessen je 3, Mecklenburg-Schwerin und Braunschweig je 2, alle anderen je 1 Stimme; Elsaß-Lothringen erhielt 1911 3 Stimmen, so daß die Gesamtzahl jetzt 61 Stimmen beträgt (RV. Art. 6 und 6a). Die Zahl der preußischen Stimmen beträgt, obwohl Preußen an Ausdehnung, Bevölkerung und Macht weit mehr als die Hälfte Deutschlands ausmacht, noch kein Drittel der Gesamtstimmenzahl. Preußen hat darauf verzichtet, sich seiner Überlegenheit zu bedienen, es hat sich der Mehrheit der minder mächtigen Staaten unterworfen.

Die Mitglieder haben das Recht, sich im Bundesrate vertreten zu lassen, die Nichtbenutzung dieses Rechtes hemmt die Bundesratsgeschäfte aber nicht, die nicht vertretenen und nicht instruierten Stimmen werden nicht gezählt (RV. Art. 7). Die Bevollmächtigten werden von ihren Regierungen ernannt und erhalten ihre Instruktionen, denen entsprechend sie zu stimmen haben. Es können im ganzen höchstens 61 Bundesratsbevollmächtigte entsandt werden; da diese Zahl aber zur Bewältigung der Bundesratsgeschäfte nicht ausreichte, so ist Abhilfe durch Einsetzung von stellvertretenden Bevollmächtigten geschaffen, welche aber keineswegs bloß in Fällen der Verhinderung der eigentlichen Bevollmächtigten tätig werden, sondern neben ihnen ihres Amtes walten. Die Bevollmächtigten haben die Stellung von Gesandten, welche beim König von Preußen beglaubigt sind, und sie empfangen demgemäß diplomatischen Schutz (RV. Art. 10).

Der Bundesrat wird vom Kaiser berufen, eröffnet, vertagt und geschlossen; die Berufung muß geschehen, sobald sie von einem Drittel der Stimmenzahl verlangt wird (RV. Art. 12 und 14). Der

Vorsitz im Bundesrate und die Leitung der Geschäfte stehen dem Reichskanzler zu (RV. Art. 15); es war dies ja ursprünglich die einzige dem Reichskanzler zugedachte Tätigkeit (S. 88). Als Vorsitzender des Bundesrates ist er der Vertreter der Präsidialmacht Preußen, nicht Reichsminister. Im Vorsitz kann er sich durch jedes andere Mitglied des Bundesrates auf dem Wege schriftlicher Beauftragung vertreten lassen (RV. Art. 15); falls er keinen preußischen Vertreter wählt, muß er hierzu einen Vertreter Bayerns nehmen. Die Verhandlungen des Bundesrates sind nicht öffentlich. Jedes Bundesglied ist berechtigt, Vorschläge zu machen und vorzutragen, und das Präsidium ist verpflichtet, sie zur Beratung zu bringen (RV. Art. 7). Für die Abstimmung gelten verschiedene Vorschriften. Es können die einem Staate zustehenden Stimmen nur einheitlich abgegeben werden (RV. Art. 6). Einigen Staaten fehlt gelegentlich das Stimmrecht, nämlich in solchen Fällen, wo eine Maßregel beschlossen wird, für welche im Verhältnis zu diesen Staaten dem Reiche die gesetzgeberische Zuständigkeit fehlt, so hinsichtlich der Bierbesteuerung in Baden, Württemberg und Bayern (RV. Art. 7). Ferner werden die elsaß-lothringischen Stimmen nicht gezählt, wenn das Präsidium nur durch ihren Hinzutritt eine Entscheidung in seinem Sinne erhalten würde (RV. Art. 6a). Für die Entscheidung bei der Abstimmung gilt als Hauptregel, daß einfache Mehrheit entscheidet, und daß bei Stimmengleichheit das Präsidium den Ausschlag gibt (RV. Art. 7). Von dieser Regel gibt es aber Ausnahmen; Veränderungen der Verfassung sind abgelehnt, wenn sie im Bundesrate 14 Stimmen gegen sich haben, gegen Preußen kann also keine Veränderung vorgenommen werden, damit sind auch die verfassungsmäßigen Rechte des Kaisers tatsächlich solche, die, ebenso wie die Rechte des Königs von Preußen, ohne Rechtsbruch nicht geändert werden können (RV. Art. 78). Es war weiter notwendig, daß Preußen, welches ja in einer seiner politischen Bedeutung nicht entsprechenden Weise im Bundesrate vertreten ist, dagegen geschützt wurde, daß gegen seinen Willen die wichtigsten bestehenden, außerhalb der Verfassung gegebenen Grundlagen des Reiches erschüttert werden. Gegen Preußen können deshalb nicht abgeändert werden die gesamten Gesetze über Heeres- und Marinewesen, über das Zollwesen, über die Besteuerung des im Bundesgebiete gewonnenen Salzes, Tabaks, Branntweins, Bieres, Zuckers, Sirups u. a. m. (RV. Art. 5, 35, 37); die Mehrheit entscheidet schließlich auch nicht, wenn ein Reservatrecht (S. 87) abgeändert werden soll, es bedarf hier der Zustimmung des betreffenden Staates (RV. Art. 78). — Die vom Bundesrate beschlossenen Gesetzesvorlagen werden im

Namen des Kaisers an den Reichstag gebracht, wo sie durch Mitglieder des Bundesrates oder durch besonders von ihm zu ernennende Kommissarien zu vertreten sind (RV. Art. 16). Es kann aber neben der von der Mehrheit angenommenen Ansicht auch die der Minderheit des Bundesrates im Reichstage geltend gemacht werden, jedes Bundesratsmitglied muß jederzeit zur Vertretung der abweichenden Ansicht seiner Regierung im Reichstage gehört werden (RV. Art. 9).

Ein Teil der Bundesratsgeschäfte wird nicht in der Vollversammlung, sondern in den Bundesratsausschüssen besorgt, nämlich die Vorbereitung der Geschäfte der Vollversammlung. Nach der Verfassung sind vorbereitende Ausschüsse für Landheer und Festungen, für Seewesen, für Zoll- und Steuerwesen, für Handel und Verkehr, für Eisenbahnen, Post und Telegraphen, für Justizwesen und für Rechnungswesen vorhanden (RV. Art. 8), zu denen aber noch andere, nicht auf der Verfassung, sondern auf Bundesratsbeschlüssen beruhende ständige oder nichtständige Ausschüsse kommen. Die Regel ist, daß der Bundesrat jährlich die Staaten bestimmt, von denen je ein Vertreter in die einzelnen Ausschüsse entsandt wird, es sind im ganzen mindestens fünf Mitglieder, in der Regel sieben vorhanden. In jedem vorbereitenden Ausschuß muß das Präsidium vertreten sein; die Mitglieder der Ausschüsse für Heer und Marine ernennt der Kaiser, im Heeresausschusse hat aber Bayern verfassungsgemäß, Württemberg und Baden vertragsgemäß einen Sitz. — Außer den vorbereitenden Ausschüssen gibt es einen Ausschuß für auswärtige Angelegenheiten, in welchem Bayern den Vorsitz führt und Sachsen und Württemberg sowie zwei andere Staaten vertreten sind (RV. Art. 8, Abs. 3); er bereitet nicht Beschlüsse des Bundesrates vor, sondern in ihm macht die Reichsregierung Mitteilungen über die auswärtige Politik des Reiches.

III. Tätigkeit des Bundesrats.

Eine Zuständigkeit des Bundesrates findet sich, mit gewissen Beschränkungen, auf allen Gebieten der Staatstätigkeit. Das Erfordernis einer ministeriellen Gegenzeichnung für seine Beschlüsse ist nicht gegeben, andererseits sind aber die durch den Bundesrat vertretenen Staatsregierungen unverantwortlich wie ein Monarch.

1. „Die Reichsgesetzgebung wird ausgeübt durch den Bundesrat und Reichstag“ (RV. Art. 5). Beide Teile stehen hier gleichberechtigt nebeneinander (S. 94), der Bundesrat hat das Recht des Gesetzesvorschlages (RV. Art. 7, Ziffer 1). Die Befugnis, Rechts-

ordnungen (S. 16) zu erlassen, muß ihm besonders durch Gesetz beigelegt werden.

2. Auf dem Gebiete der richterlichen Gewalt hat er eine gewisse Zuständigkeit in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten, so erledigt er Streitigkeiten zwischen verschiedenen Bundesstaaten auf Anrufen eines Teils. Verfassungsstreitigkeiten in solchen Bundesstaaten, in deren Verfassung nicht eine Behörde zur Schlichtung derartiger Streitigkeiten bestimmt ist, werden auf Anrufen eines Teiles vom Bundesrate gütlich ausgeglichen oder, wenn dies nicht gelingt, im Wege der Reichsgesetzgebung erledigt (RV. Art. 76).

3. Die vollziehende Gewalt liegt in der Hand des Kaisers, der Bundesrat ist an ihrer Ausübung aber doch auch beteiligt, so hat der Bundesrat vielfach ein Wahl- oder Vorschlagsrecht bei der Ernennung gewisser Reichsbeamter, so z. B. werden der Präsident, die Senatspräsidenten und Räte des Reichsgerichts auf seinen Vorschlag vom Kaiser ernannt. Weiter nimmt er an der kaiserlichen Regierung vielfach durch Genehmigung teil, so bei der Kriegserklärung (RV. Art. 11, S. 95), usw. Unmittelbar verwaltend wird der Bundesrat tätig, indem er über die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen beschließt (RV. Art. 7, Ziffer 2), auch beschließt er, wenn zwischen den die Reichsgesetze und die Verwaltungsvorschriften ausführenden Einzelstaaten und dem die Überwachung der Ausführung der Gesetze führenden Kaiser eine Meinungsverschiedenheit vorhanden ist, darüber, ob Mängel in der Ausführung hervorgetreten sind (RV. Art. 7, Ziffer 3). Er löst den Reichstag mit Zustimmung des Kaisers auf (RV. Art. 24, S. 95). Der Bundesrat beschließt endlich im äußersten Falle die vom Kaiser zu vollstreckende Bundesexekution, wenn Bundesglieder ihre verfassungsmäßigen Bundespflichten nicht erfüllen (RV. Art. 19) und in dieser äußersten und ausgedehntesten Gewalt, über das Dasein der Bundesglieder zu verfügen, zeigt sich die Zusammenfassung der höchsten Gewalt Deutschlands in der Hand der durch den Bundesrat dargestellten Gesamtheit der deutschen Staaten.

Zweiter Teil.

Die Verwaltung.

Erstes Kapitel.

Die Verwaltung im Allgemeinen.

§ 14. Die Grundlagen.

Der erste Teil der uns gestellten Aufgabe bestand in der Schildederung der Verfassung, d. h. der inneren Einrichtung des Staates. Wir gehen nun zur Betrachtung der Tätigkeit des uns nach seinem Aufbau bekannten Staatskörpers über, soweit diese Tätigkeit in das Gebiet der inneren Verwaltung fällt (S. 5). Wir betrachten zunächst das Verhältnis der Verwaltung zu anderen Staatstätigkeiten, sodann ihr Verhältnis zu der ihr selbst zuzurechnenden Polizei, endlich die der Verwaltung zu Gebote stehenden Mittel.

I. Verwaltung, Gesetzgebung und Justiz.

Wir haben früher (S. 5) festgestellt, daß man neben der Verwaltung noch zwei andere Staatstätigkeiten unterscheidet, nämlich Gesetzgebung und Rechtspflege. Beide Gebiete haben wir von der Verwaltung gesondert. Wir bezeichnen als Verwaltung die auf Befriedigung eines praktischen Einzelbedürfnisses gerichtete Tätigkeit, als Gesetzgebung die Schaffung allgemein verbindlicher Rechtsnormen, als Rechtspflege die Erklärung, daß ein allgemeiner Rechtssatz auf den einzelnen Fall anwendbar sei. Diese Dreiteilung entsprach dem Wesen der Dinge (S. 69). Wir können nun auch eine Dreiteilung der Staatseinrichtungen feststellen, denn wir unterscheiden die gesetzgebenden Organe, z. B. König und Landtag; die Rechtspflegeorgane, insbesondere Amtsgerichte, Schöffengerichte, Landgerichte, Schwurgerichte, Kammern für Handelssachen, Oberlandesgerichte und Reichsgericht; und endlich die Verwaltungsorgane, welche ebenso wie die gesetzgebenden bereits dargestellt wurden. Die beiden Dreiteilungen decken einander aber nicht, so daß etwa die gesetzgebenden Organe die gesamte rechtssetzende Tätigkeit

und nur diese ausübten usw., sondern wir können folgendes feststellen. Die gesetzgebenden Organe vollziehen auch Verwaltungsakte indem sie z. B. den Staatshaushaltsplan aufstellen, andererseits wird eine große Anzahl von Rechtssätzen auf Grund gesetzlicher Ermächtigung durch die Verwaltungsorgane in der Form der Verordnung geschaffen. Die Rechtspflegeorgane haben die Aufgabe, Rechtssätze anzuwenden und zwar entscheiden sie im Zivilprozeß über die Beziehungen der Privatpersonen untereinander, im Strafprozeß darüber, ob Strafbarkeit des Untertanen vorliegt; aber daneben vollziehen die Gerichte auf dem Gebiete der sogenannten Freiwilligen Gerichtsbarkeit, wie Vormundschafts-, Grundbuchwesen usw. Handlungen, welche ihrer ganzen Natur nach Verwaltungsakte sind. Die Verwaltung endlich wendet, da sie heutzutage in weitestem Umfange dem Gesetze unterstellt ist, das Gesetz, z. B. die Gewerbeordnung, die Wegeordnungen usw., auf Einzelfälle an, und zwar tun dies nicht nur die Verwaltungsgerichte, sondern auch die Verwaltungsbehörden; in der Form der polizeilichen Strafverfügung (S. 122) übt die Verwaltung eine gewisse Strafgerichtsbarkeit aus; eine Rechtsetzung handhabt sie besonders durch den Erlaß von Polizeiverordnungen (S. 116). So sehen wir, daß die von uns aufgestellte, dem Wesen der Sache entsprechende Teilung der Staatstätigkeit nicht in der Verteilung auf die drei Arten der Staatsorgane einen entsprechenden Ausdruck findet, diese Nichtübereinstimmung der beiden Dreiteilungen ist das Ergebnis einer geschichtlichen Entwicklung. Unsere logische Dreiteilung ist indessen doch nicht wertlos. Jeder der drei Teile entspricht dem gleichbenannten Teile der Staatseinrichtungen doch insofern, als er wenigstens gewissermaßen dessen Grundmerkmal ist und die Gesamttendenz der Tätigkeit der betreffenden Staatseinrichtung durch dieses Grundmerkmal bestimmt wird.

Da die Verteilung der Staatstätigkeit auf geschichtlicher Entwicklung und nicht auf rein durchgeführten Grundsätzen beruht, so ist eine Unsicherheit über die Zuständigkeit unter den drei Klassen der Staatseinrichtungen denkbar. — Streit kann bestehen hinsichtlich der Zuständigkeit auf dem Gebiete der Gesetzgebung insofern, als es fraglich sein kann, ob die Verwaltungsorgane sich innerhalb der Grenzen der ihnen übertragenen Verordnungsgewalt halten; der Streit wird dann entschieden, wenn die Verordnung auf den Einzelfall angewendet werden soll; die anwendenden Behörden, oder die gegen ihr Verfahren angerufenen höheren Verwaltungsstellen, ordentlichen oder Verwaltungsgerichte (S. 132 ff.) haben zu prüfen, ob nicht ein Eingriff in den Machtbereich der gesetzgebenden Organe stattgefunden hat. — Streit kann auch bestehen zwischen der Ver-

waltung und der Justiz. Dieser Streit wird folgendermaßen geschlichtet. Hat ein bürgerliches Gericht in einer Angelegenheit ein Urteil gefällt und dieses Urteil ist rechtskräftig geworden, so hat die Verwaltung keine Möglichkeit, die Sache als zu ihrer Zuständigkeit gehörend für sich in Anspruch zu nehmen. Die Gerichte können also einseitig ihre Zuständigkeit festlegen, falls eine Partei im Prozesse die Angelegenheit ihrem Spruche unterbreitet. Solange aber eine rechtskräftige Entscheidung noch nicht vorliegt, kann die Verwaltung die Zulässigkeit des Rechtsweges, d. h. die Zuständigkeit der bürgerlichen Gerichte, bestreiten. Die Bestreitung erfolgt auf dem Wege des Kompetenzkonfliktes, welchen die Zentralbehörden (Minister) oder die Provinzialbehörden (Oberpräsident, Regierungspräsident und Spezialbehörden, wie Eisenbahndirektionen u. a. m.) erheben. Die Entscheidung fällt der Gerichtshof zur Entscheidung der Kompetenzkonflikte. Dieser urteilt nicht nur in dem hier geschilderten sogenannten positiven Kompetenzkonflikte, sondern auch in dem negativen, d. h. dann, wenn sowohl Verwaltungsbehörden oder -gerichte als auch die ordentlichen Gerichte ihre Unzuständigkeit in einer Sache ausgesprochen haben. Hier ergeht die Entscheidung dann ja nicht im Interesse der Verwaltung, sondern im Interesse des Untertanen, der bei keiner Klasse der Staatsorgane ein Eingreifen hat erreichen können. Soweit die Strafgerichte in Frage kommen, ist ein eigentlicher Streit, in welchem die Verwaltung eine selbständige Rolle spielen könnte, nicht vorhanden. Die Verwaltungsbehörden üben in engen Grenzen eine ihnen besonders übertragene strafrichterliche Tätigkeit aus (S. 122). Da gegen ihre sogenannten polizeilichen Strafverfügungen stets der Antrag auf richterliche Entscheidung zulässig ist, so können die ordentlichen Strafgerichte in die Lage versetzt werden, den Eingriff in ihren Machtbereich zurückzuweisen, insbesondere hebt das Gericht die Polizeiverfügung auf, wenn die Tat des Angeklagten eine solche war, bei welcher die Polizeibehörde nicht befugt war, eine Strafverfügung zu erlassen. Andererseits können die Gerichtsbehörden auch ohne angerufen zu sein in diejenigen Angelegenheiten eingreifen, in welchen die Polizei zur Bestrafung zuständig ist. Schreitet der Amtsanwalt, d. h. der Vertreter der gerichtlichen Anklage, ein, bevor dem Beschuldigten die polizeiliche Strafverfügung behändigt worden ist, so ist die letztere wirkungslos.

II. Verwaltung und Polizei.

Die Verwaltung bezeichneten wir als die Staats- oder Gemeindetätigkeit zum Zwecke der Befriedigung praktischer Einzelbedürf-

nisse. Eine solche Tätigkeit kann so beschaffen sein, daß sie auch jeder Privatmann vornehmen kann. Ein Verkehrsbedürfnis kann ebenso und in den gleichen Formen befriedigt werden, wenn nicht der Staat, sondern eine Aktiengesellschaft eine Bahn baut, ein Elektrizitätswerk kann ebensowohl von einer Privatgesellschaft, wie von einer Gemeinde oder einem Kreise errichtet werden. Es gibt dann aber andere Verwaltungstätigkeiten, welche dem Privatmann in einem geordneten Staatswesen versagt sind. Es handelt sich um die Ausübung eines Herrschaftsrechtes zugunsten der Sicherheit und Wohlfahrt des ganzen oder des einzelnen, z. B. Regelung des Verkehrs auf den Straßen, Zulassung zum Gastwirtschaftsbetriebe nur falls der Wirt gewisse Bedingungen erfüllt, Durchführung von Zwangsmaßregeln, wenn etwa den Anordnungen für den Verkehr seitens eines Kutschers nicht Folge geleistet wird, oder wenn jemand ohne Erlaubnis Gastwirtschaft betreibt. In solchen Fällen fehlt dem Bürger das Recht des Eingreifens, nur dem Gemeinwesen steht es zu. Wo die Verwaltung unter Anwendung der staatlichen Hoheit tätig wird, nannte man sie Polizei. Diese Bezeichnung ist auf das griechische Wort Politeia zurückzuführen und bedeutet ursprünglich soviel, wie Stadt- oder Staatsverfassung; später nimmt sie die Bedeutung der guten Ordnung der öffentlichen Dinge an. Seit dem Ausgange des Mittelalters beginnt der unter dem Absolutismus erstarkende Staat (S. 7) eine reichere Fürsorge für diese Ordnung, er legt sich die Befugnis bei, alles im Interesse der Wohlfahrt Erforderliche zu tun; es wird dieses als das Polizeirecht, der Staat, für den dieses neue Polizeiwesen charakteristisch wurde, als Polizeistaat bezeichnet. Das Polizeirecht ergibt sich von selbst aus der dem Staate zustehenden Fülle der Gewalt und hat keine rechtlichen Schranken, es besteht deshalb im konstitutionellen Staate fort und kann nicht eingeschränkt werden. Zwischen dem absolutistischen und dem heutigen Staate besteht nur der Unterschied, daß die Formen der Polizei gewechselt haben. In der Zeit der absoluten Monarchie wurde natürlich die ganze Polizeigewalt von dem Monarchen und den von ihm abhängigen Behörden allein ausgeübt. Da er berechtigt war, alles zu tun, was er im Interesse der öffentlichen Wohlfahrt für nötig fand, so war eine schrankenlose Ausdehnung seiner Machtbefugnisse möglich. Der aufgeklärte Absolutismus z. B. Friedrichs des Großen war zwar von der Überzeugung erfüllt, daß diese Gewalt nur zum Besten des Ganzen, nicht zum persönlichen Vorteil oder zur Befriedigung persönlicher Launen des Landesherren gehandhabt werden durfte; aber auch in den Staaten, in welchen solche Grundsätze den Monarchen leiteten, noch mehr in anderen, in welchen sie nicht maßgebend

waren, wurde der Eingriff in die Freiheit des Untertanen, der nur im persönlichen Willen eines einzelnen seine Grundlage hatte, vielfach als Willkür empfunden. Das Streben nach Herstellung einer vor willkürlichen Eingriffen gesicherten Freiheitssphäre des Untertanen fand seinen Ausdruck in der französischen Revolution in der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte, welche ihrerseits auf amerikanisches Vorbild zurückgeht. In der preußischen Verfassung hat man eine entsprechende Erklärung im zweiten Titel: von den Rechten der Preußen. Die Aufstellung des Verzeichnisses von Freiheitsrechten, wie Freiheit der Person, des Eigentums, Vereins- und Preßfreiheit usw. hat nun nicht etwa die Bedeutung, als werde damit jede polizeiliche Beschränkung der Untertanen aufgehoben, sondern der sich aus den Einzelbestimmungen ergebende Grundgedanke ist der: die polizeilichen Beschränkungen sind nur zulässig, soweit sie durch Gesetz angeordnet oder zugelassen sind, d. h. die Beschränkung der Untertanenfreiheit ist nur erlaubt, wenn sie auf einem mit Zustimmung der Untertanenvertretung geschaffenen oder aus der vorkonstitutionellen Zeit herübergenommenen (PrV. Art. 109) Gesetze beruht; es ist dies der Grundsatz der gesetzmäßigen Verwaltung. Die Befugnis, in die Freiheitssphäre der Untertanen einzugreifen, hat aber der Staat in vollem Umfange behalten, der Untertan ist auch jetzt gegen das Einschreiten des Gesetzgebers nicht geschützt, welcher in vielen Beziehungen jetzt tiefer in seine Freiheit eingreift als zur Zeit des Polizeistaates, man denke nur an das Gebiet der Sozialversicherung; indessen ist der große Unterschied doch der, daß die Belastung jetzt nur unter Mitwirkung der Vertretung der Belasteten stattfindet. Im Gegensatze zum Polizeistaate, unter welchem man nur den Staat verstehen will, in welchem die Gestaltung des Polizeirechtes allein in der Hand des absoluten Monarchen liegt, bezeichnet man den heutigen Staat als Rechtsstaat.

Bei der Polizei ist von Bedeutung die Unterscheidung von Sicherheitspolizei und Wohlfahrtspolizei. Unter Sicherheitspolizei versteht man die Polizei, welche der Abwehr eines gefährdenden Verhaltens von Menschen dient, es gehört hierher die Regelung der Presse, der Versammlungen und Vereine, die Maßregeln, welche die Fremden, Bettler, Landstreicher, Verbrecher und das Waffenwesen betreffen, ferner die Polizei, welche die Abwehr von Unfällen bezweckt. Alles Übrige kann man als Wohlfahrtspolizei bezeichnen.

III. Die Mittel der Verwaltung.

Zur Durchführung der Verwaltungsaufgaben bedarf der Staat der physischen und der finanziellen Mittel.

Die Tätigkeit der gesamten Behörden und Beamten kann man schon als Aufwendung physischer Mittel bezeichnen; in einem engeren Sinne wird man darunter die Tätigkeit der sogenannten Exekutivorgane verstehen, d. h. die unmittelbare Gewaltanwendung gegen Personen oder Sachen, welche nötigenfalls zur Ausführung eines jeden staatlichen Befehls erfolgen kann. Organe der Exekutive sind die militärisch organisierte Gendarmerie, die Polizeimannschaften der Städte, die Polizeidiener in kleineren Gemeinden; neben diesen allgemeinen Polizeiorganen gibt es solche mit beschränkter Zuständigkeit, es sind die Exekutivbeamten z. B. der Feld- und Forst-, Zoll-, Gefängnispolizei. Der allgemeinen Polizeiorgane bedienen sich die Behörden der allgemeinen Landesverwaltung, ihre Hilfe müssen auch die besonderen Verwaltungsorgane, welchen ein Exekutivpersonal fehlt, anrufen, wie z. B. die Schulverwaltung. Nicht zu einer solchen Zuhilfenahme der Polizei sind Heer und Flotte genötigt; sie verteidigen sich selbst; Angriffe, welche etwa gegen einen Posten ausgeübt werden, hat dieser selbst, z. B. durch Festnahme oder Unschädlichmachung des Schuldigen zu erwidern. — Es ist nun möglich, daß die regelmäßigen Polizeiorgane nicht ausreichen, um einen Widerstand zu brechen. Es kann dann von den Zivilbehörden das Militär requiriert werden (RV. Art. 61, Abs. 2, PrV, Art. 36), welches hier dann nicht in Selbstverteidigung, sondern in Ausführung von allgemeinen Verwaltungsangelegenheiten tätig wird, von denen es sich unter regelmäßigen Verhältnissen fernzuhalten hat; er wird requiriert zur Unterdrückung innerer Unruhen und zur Ausführung der Gesetze. — Außer dem Militär kann schließlich bei Unglücksfällen oder gemeiner Gefahr oder Not jedermann von der Polizei zur Hilfeleistung aufgefordert werden und er muß, bei Vermeidung von Strafe, Folge leisten, wenn er der Aufforderung ohne erhebliche eigene Gefahr genügen kann (Reichsstrafgesetzbuch § 360, Ziffer 10).

Die Staats- und Kommunalverwaltung bedarf der finanziellen Mittel. Sie gewinnt sie in erster Linie aus ihrem Vermögen. Es kommt da vor allem das Finanzvermögen in Betracht, d. h. dasjenige Vermögen, welches dazu bestimmt ist, Erträge abzuwerfen, wie Domänen, Bahnen, Fabriken, Wertpapiere. Es gibt außerdem noch Vermögensbestandteile, die als öffentliche Sachen bezeichnet werden; sie sind teils sogenanntes Verwaltungsvermögen und dienen der Verwaltung unmittelbar zur Erfüllung ihrer Zwecke, wie Amtsgebäude, Schreibmaterialien u. a. m.; teils sind sie Sachen im Gemeingebrauch, wie Straßen, öffentliche Parks, öffentlich aufgestellte Bänke u. a. m.; diese öffentlichen Sachen können auch Erträge abwerfen, z. B. durch Vermietung überflüssiger Amtsräume. — Die finanziellen

Mittel werden ferner durch Auferlegung von Lasten, d. h. von Steuern und Gebühren aufgebracht.

Aus den der Verwaltung zu Gebote stehenden physischen und finanziellen Mitteln werden vielfach Teile ausgesondert und es wird ihnen ein bestimmter dauernder Zweck gegeben, es wird damit eine Anstalt geschaffen, z. B. eine Schule. Manchmal haben diese Anstalten als sogenannte selbständige ein eigenes Vermögen, über welches sie selbst durch ihre Organe verfügen dürfen, so manche Gymnasien aus älterer Zeit, welche auf Stiftungen beruhen, ebenso die Universitäten. Das eigene Vermögen erweist sich aber heutzutage meist als nicht genügend, so daß die selbständigen Anstalten mehr oder weniger von Zuschüssen des Staats oder der Gemeinde abhängig sind.

§ 15. Die Regeln für die Verwaltung.

Soweit die Verwaltung Staatspflege und nicht Polizei ist, sind die sie bestimmenden Regeln nicht Rechtsregeln, sondern ethische, kulturelle, hygienische, wirtschaftliche, technische, wissenschaftliche, politische Grundsätze; welche Materialien zum Bau eines Weges verwendet werden, in welcher Weise Fortbildungskurse für Handwerksmeister abgehalten werden sollen usw., darüber sagt die Rechtsordnung nichts. Die Rechtsordnung ist dagegen maßgebend, soweit es sich um die polizeiliche Seite der Verwaltung handelt. Die Erörterung der für die nichtpolizeiliche Seite der Verwaltung bestimmenden Grundsätze liegt nicht im Bereiche unserer Darstellung, sie findet ihren Platz in der Volkswirtschaftslehre, Gesundheitslehre usw.; wir befassen uns ausschließlich mit der durch die Rechtsordnung geregelten Verwaltungstätigkeit.

Für die Polizei maßgebend sind Gesetze und Verordnungen, unter den letzteren auch solche, welche die Polizeiorgane selbst schaffen, die Polizeiverordnungen.

I. Die Polizeigesetze.

Es wurde als kennzeichnend für den heutigen Rechtsstaat angeführt, daß die Polizei der Herrschaft des Gesetzes, d. h. des seit Entstehung der Verfassung unter Mitwirkung der Volksvertretung geschaffenen oder aus der vorkonstitutionellen Zeit übernommenen Rechtssatzes untersteht. Das Polizeigesetz bedeutet einerseits eine Machtbefugnis für die Polizei, denn sie darf auf Grund des Gesetzes in die Freiheit der Untertanen eingreifen, andererseits bedeutet es eine Machtbeschränkung, denn die Polizei muß sich innerhalb der Grenzen

des Gesetzes halten, sie kann die zu vermutende Freiheit des Bürgers nicht weiter beschränken, als das Gesetz es zuläßt.

Unter den Polizeigesetzen Preußens ist das wichtigste der § 10 im 17. Titel des II. Teiles des Preußischen Allgemeinen Landrechts, der in ganz Preußen Geltung hat und welcher lautet: „Die nötigen Anstalten zur Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung und zur Abwendung der dem Publico oder einzelnen Mitgliedern desselben bevorstehenden Gefahr zu treffen, ist das Amt der Polizei.“ Dieser Satz gibt innerhalb gewisser Grenzen der Polizei eine weitgehende Vollmacht; die Grenzen bestehen darin, daß die Ermächtigung sich nur auf Abwehr von Gefahren, ferner auf Aufrechterhaltung von öffentlicher Ruhe, Sicherheit und Ordnung bezieht, die Wohlfahrtspflege liegt also nicht innerhalb der Grenzen der Vollmacht. Innerhalb der Grenzen des § 10 kann und muß aber die Polizei frei darüber urteilen, ob eine Störung, gegen welche sie vorgehen kann, vorliegt oder nicht. Die durch den § 10 gewährte Macht der Polizei wird nun durch andere Gesetze teils erweitert, teils eingeschränkt. Eine Erweiterung ist dann gegeben, wenn der Polizei gestattet wird, auch zu anderen, als bloßen Sicherheits- und Abwehrzwecken, nämlich auch zu Wohlfahrtszwecken einzuschreiten, z. B. auf Grund der Wegeordnungen die Schaffung von Wegen anzuordnen. Eine Einschränkung ist dann vorhanden, wenn das Einschreiten gegen eine drohende Gefahr durch ein besonderes Gesetz geregelt ist, z. B. das Vorgehen gegenüber den aus dem Vereins- und Versammlungswesen entspringenden Gefahren durch das Reichsvereinsgesetz (S. 135); dann ist § 10 nicht mehr anwendbar.

Neben dem § 10 sind, wie schon aus dem eben Gesagten erhellt, besondere Polizeigesetze vorhanden; ein solches, mit ziemlich weit gezogenen Schranken, ist der gleich (S. 118) noch eingehender zu würdigende § 6 des Polizeiverwaltungsgesetzes vom 11. März 1850; weiter aber ist eine Unzahl von Sondergesetzen gegeben, so die Reichsgewerbeordnung, das Reichspreßgesetz, die Reichsgesetze, welche das Nahrungsmittelwesen betreffen usw. usw. Der Inhalt der wichtigsten dieser Sondergesetze wird den Gegenstand der späteren Darstellung bilden.

II. Die Verordnungen, insbesondere Polizeiverordnungen.

Die Tätigkeit der Verwaltungsbehörden kann durch Verordnungen bestimmt sein. Es kann sich hier um Anordnungen handeln, welche nur Verbindlichkeit innerhalb des staatlichen Behördenorganismus haben. Dahin gehören besonders die Ausführungsanweisungen, welche von den Ministern zu bestimmten Gesetzen erlassen werden

und den Behörden einen Fingerzeig über die Anwendung der Gesetze geben; ferner Reglements, Dienstvorschriften usw. Sie sind nur für die nachgeordneten Behörden verbindlich, dagegen nicht für die Untertanen, für die sie weder Rechte noch Pflichten begründen, ebensowenig für die ordentlichen oder die Verwaltungsgerichte, falls diese in die Lage kommen, die Gültigkeit eines Verwaltungsaktes zu prüfen (S. 131 f.). Die hier gekennzeichneten Vorschriften werden Verwaltungsverordnungen genannt (S. 16). Kraft des Über- und Unterordnungsverhältnisses der Behörden sind die höheren Behörden zu solchen Anordnungen stets berechtigt. Einer besonderen gesetzlichen Ermächtigung dagegen bedarf es, wenn eine Verordnung für den Untertan verbindlich sein soll. Solche sogenannte Rechtsverordnungen für die Verwaltung zu erlassen, werden die Verwaltungsorgane vielfach ermächtigt. Unter diesen Verordnungen nehmen einen besonderen Platz die Polizeiverordnungen ein.

Die Polizeiverordnungen sind in die Klasse der Strafrechtssätze einzureihen und zwar derjenigen, welche den Zwecken der Verwaltung dienen. Das besondere Verwaltungsstrafrecht, welches man von dem übrigen Strafrecht wenigstens ideell geschieden hat, ist zum Teil in Gesetzesform gefaßt, so wenn z. B. die Gewerbeordnung den nicht konzessionierten Gast- oder Schankwirtschaftsbetrieb mit Geldstrafe bis zu 300 Mark, im Unvermögensfalle mit Haft belegt. Eine vollkommene Festlegung des Verwaltungsstrafrechtes im Strafgesetzbuch oder in den Polizeigesetzen war aber nicht angängig. Es mußte die Möglichkeit gelassen werden, daß den örtlichen Verschiedenheiten der Verwaltungszwecke Rechnung getragen wurde durch Erlaß örtlicher Verwaltungsstrafrechtssätze, und dieses ist geschehen durch die Übertragung des Polizeiverordnungsrechtes an Verwaltungsbehörden. Die Polizeiverordnungen sind hier zu betrachten nach ihrem Inhalt, den zum Erlaß befugten Behörden und ihrer Form.

1. Inhalt der Polizeiverordnung. Zweierlei ist Inhalt der Polizeiverordnung, nämlich ein Gebot oder Verbot und eine Strafandrohung für den Fall der Nichtbeachtung.

Was kann nun durch Polizeiverordnung geboten oder verboten werden? Wir wissen, daß sich die Anordnung auf eine gesetzliche Bestimmung stützen muß. Solche Bestimmungen sind vielfach in den Polizeigesetzen (S. 115) vorhanden, so z. B. überträgt die Gewerbeordnung der Ortspolizei die Regelung des öffentlichen Verkehrs innerhalb der Orte durch Wagen aller Art; vielfach weisen die Gesetze ausdrücklich auf den Erlaß besonderer polizeilicher Vorschriften durch die Minister hin usw. Dies sind alles Fälle einer

besonderen Übertragung eines jedesmal enger begrenzten Anordnungsrechtes. Außerdem aber gibt es eine Übertragung in weiterem Rahmen; sie ist gegeben in dem § 6 des Polizeiverwaltungsgesetzes vom 11. März 1850, welch letzterem für die neuen Provinzen die Verordnung vom 20. September 1867 entspricht. Zu den Gegenständen der ortspolizeilichen Vorschriften gehören: a) der Schutz der Person und des Eigentums; b) Ordnung, Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs auf öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen, Brücken, Ufern und Gewässern; c) der Marktverkehr und das öffentliche Feilhalten von Nahrungsmitteln; d) Ordnung und Gesetzlichkeit bei dem öffentlichen Zusammensein einer größeren Anzahl von Personen; e) das öffentliche Interesse in Bezug auf die Annahme und Beherbergung von Fremden; die Wein-, Bier- und Kaffeewirtschaften und sonstige Einrichtungen zur Verabreichung von Speisen und Getränken; f) Sorge für Leben und Gesundheit; g) Fürsorge gegen Feuersgefahr bei Bauausführungen, sowie gegen gemeinschädliche und gemeingefährliche Handlungen, Unternehmungen und Ereignisse überhaupt; h) Schutz der Felder, Wiesen, Bäume, Wälder, Baumpflanzungen, Weinberge usw.; i) alles andere, was im besonderen Interesse der Gemeinden und ihrer Angehörigen polizeilich geordnet werden muß. —

Die hier als mögliche Gegenstände einer Polizeiverordnung aufgezählten Gebiete werden nun in zweifacher Hinsicht begrenzt. Wenn man von den Maßregeln zugunsten der Leichtigkeit des Verkehrs absieht, dürfen Vorschriften nur innerhalb der der Sicherheitspolizei durch § 10 II, 17 des Landrechts gezogenen Grenzen ergehen; nur soweit sie zur Abwehr von Gefahren oder zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung nötig sind, dürfen sie erlassen werden. Eine Wohlfahrtspflege, z. B. Förderung der Person durch Anordnung eines Schulbaues auf dem Wege der Polizeiverordnung ist unzulässig. Eine zweite Grenze ist dadurch gegeben, daß manche der in Frage kommenden Gebiete heutzutage durch Gesetze geregelt sind, so z. B. Wochen- und Jahrmarkt und das Schankwirtschaftswesen durch die Gewerbeordnung, der Feld- und Waldschutz überwiegend durch das Feld- und Forstpolizeigesetz usw. In all solchen Fällen einer gesetzlichen Regelung bleibt für die Polizeiverordnung kein Raum.

Außer dem Gebot oder Verbot gehört zu der Polizeiverordnung eine Strafandrohung für den Fall des Zuwiderhandelns. Die Strafandrohung kann durch den Gesetzgeber geschaffen sein, so wie es z. B. im Reichsstrafgesetzbuche (§ 366 a) heißt: „Wer die zum Schutze der Dünen und der Fluß- und Meeresufer, sowie der auf

denselben vorhandenen Anpflanzungen und Anlagen erlassenen Polizeiverordnungen übertritt, wird mit Geldstrafe bis zu 150 Mark oder mit Haft bestraft.“ Gebot und Verbot werden hier von der Polizei gemäß ihrer Zuständigkeit zum Erlasse von Polizeiverordnungen erlassen, die Strafandrohung schafft der Gesetzgeber und nimmt auf die Polizeiverordnung Bezug. Die Regel ist aber die Androhung durch den Gesetzgeber nicht, sondern die durch bestimmte Verwaltungsbehörden. Das Strafandrohungsrecht im Zusammenhange mit dem Gebot oder Verbot der Polizeiverordnung ist ihnen durch Bestimmungen des Polizei- und des Landesverwaltungsgesetzes (S. 16 f.) gegeben; es greift aber nicht Platz, wenn eine gesetzliche Strafandrohung vorhanden ist. Der Umfang des Rechtes ist nach den zum Erlaß berechtigten Behörden verschieden.

2. Die verordnenden Behörden. Die verschiedenen Behörden werden, wie schon erwähnt, ermächtigt, teils Polizeiverordnungen mit einem bestimmten, begrenzten Inhalte zu erlassen, teils aber wird ihnen auch das Recht zugebilligt, innerhalb des weiten Rahmens des § 6 des Polizeiverwaltungsgesetzes Verordnungen zu schaffen. Stets sind auf die erstgenannten besonderen Ermächtigungen die Minister beschränkt, welche dann berechtigt sind, solche Vorschriften für die ganze Monarchie oder einzelne Teile derselben zu erlassen und Strafen bis zum Betrage von einhundert Mark anzudrohen. Außer kraft besonderer Ermächtigung können im Umfange des § 6 Polizeiverordnungen die folgenden Behörden schaffen. Der Oberpräsident kann sie für mehrere Kreise seiner Provinz, wenn sie verschiedenen Regierungsbezirken angehören, für mehr als einen Regierungsbezirk oder für die ganze Provinz erlassen und Geldstrafen bis zu sechzig Mark androhen; er bedarf der vorherigen, in dringenden Fällen der nachträglichen Zustimmung des Provinzialrates (S. 61). Der Regierungspräsident, mit gleicher Zustimmung des Bezirksausschusses und gleicher Strafandrohung, erläßt Verordnungen für den ganzen Regierungsbezirk oder mehrerer Kreise. Der Landrat erläßt sie mit Zustimmung des Kreisausschusses für den ganzen Kreis oder mehrere Ortspolizeibezirke und droht Strafen bis zu dreißig Mark an. Die Polizeiverordnungen der Ortspolizei bedürfen einer verschieden gestalteten Mitwirkung anderer Organe. Es handelt sich um vorgängige Beratung mit dem Gemeindevorstand oder auch um seine Zustimmung, oder um die Zustimmung des Amtsausschusses (S. 45), oder der Gemeindevertretung; einen Unterschied macht es insbesondere, ob es sich um Sicherheitspolizei handelt, bei der z. B. in Städten dem Gemeindevorstand nur ein Beratungsrecht zukommt, oder um Wohlfahrtspolizei oder speziell um Land-

wirtschaftspolizei. Wenn, wie es z. B. bei rheinischer Stadt- und Landbürgermeistereiverfassung möglich ist, Ortspolizeihalter und Gemeindevorstand ein und dieselbe Person sind, fällt natürlich die Zustimmung oder Beratung fort. Die Ortspolizeiverordnungen ergehen für den ganzen Ortspolizeibezirk oder einzelne Teile, insbesondere auf dem Lande auch für eine oder mehrere Gemeinden. Die Strafandrohung geht bis zu neun, mit Genehmigung des Regierungspräsidenten und in Stadtkreisen auch ohne diese bis zu dreißig Mark.

3. Form der Polizeiverordnung. Für die Polizeiverordnung sind gewisse äußere Formen vorgeschrieben, von deren Beobachtung ihre Gültigkeit abhängt; diese Formen sind notwendig, damit der Untertan weiß, daß es sich um Rechtssätze handelt, welche ihn binden. Für die Polizeiverordnungen der Minister, Oberpräsidenten und Regierungspräsidenten sind sie durch Gesetz, für die der Kreis- und Ortspolizei durch Verordnungen der Regierungspräsidenten festgelegt. Die übereinstimmenden wesentlichsten Grundsätze sind die folgenden. Die Polizeiverordnung muß diese Bezeichnung führen, für Baupolizeiverordnungen ist aber auch die Bezeichnung Bauordnung zugelassen; sie muß weiter ausdrücklich auf das Gesetz Bezug nehmen, welches der Behörde das Verordnungsrecht übertragen hat; sie muß angeben, daß sie mit Zustimmung oder Beratung der zuständigen Organe ergangen ist; sie muß ordnungsmäßig veröffentlicht sein, insbesondere im Amtsblatt, dem Kreisblatt oder den sonst zur amtlichen Veröffentlichung bestimmten Blättern. Betrifft die Polizeiverordnung etwa nur einen bestimmten Platz oder Weg, so kann die Veröffentlichung auch an Ort und Stelle, etwa an einem Pfahle, erfolgen.

§ 16. Das Verfahren der Verwaltungsbehörden.

Das Verfahren der Verwaltungsbehörden ist in vielen Fällen ganz formlos, insbesondere dann, wenn es sich um technische und andere Verrichtungen nicht polizeilicher Natur handelt; werden in Besorgung dieser Geschäfte etwa bürgerlichrechtliche Verträge abgeschlossen, z. B. Häuser oder Grundstücke gekauft, dann sind natürlich die für ein solches Geschäft vorgeschriebenen Formen auch von den öffentlichen Behörden zu beachten, wie von einem Privatmann, soweit nicht besondere Formen für den Geschäftsverkehr mit Staats- oder Gemeindefiskus vorgeschrieben sind. — Formlos ist das Verfahren der Behörden teilweise selbst dann, wenn es sich um die Ausübung der Hoheitsrechte handelt, so wenn z. B. ein Tatbestand seitens eines Polizeibeamten ermittelt wird, indem der

Beamte eine schadhafte Stelle eines Weges in Augenschein nimmt, oder wenn ein Beschluß über eine Beschwerde gefaßt wird u. a. m. Es gibt dann aber hoheitliche Handlungen der Verwaltungsbehörden, welche sich in gewissen Formen bewegen. Wir können hier als wesentliche Formen unterscheiden: Polizeiverfügungen, polizeiliche Strafverfügungen, das Beschlußverfahren und das Verwaltungsstreitverfahren.

I. Die Polizeiverfügungen.

Es wurde dargelegt, daß die Polizei im Rechtsstaate dem Gesetz unterstellt ist. Die Bedeutung des Gesetzes und eines jeden Rechtssatzes besteht darin, daß Regeln vorhanden sind, welche auf die Dauer gewisse Verhältnisse des menschlichen Lebens bestimmen und ihnen damit Sicherheit und Stetigkeit verleihen. Der Kaufmann, welcher dem Kunden etwa ein Dutzend Teller zusendet, ehe er Bezahlung erhalten hat, weiß, daß ein Rechtssatz jeden Käufer verpflichtet, den Kaufpreis zu zahlen, und diese Gewißheit erleichtert den Verkehr. Das bloße Vorhandensein des Rechtssatzes genügt in der weitaus größten Menge der Fälle, um die Lebensverhältnisse in Ordnung zu halten. Nun kann aber, um bei dem gewählten Beispiel zu bleiben, der Kunde der Meinung sein, er habe die Teller nur für eine Gesellschaft geliehen. Dann hilft es dem Händler nichts, daß der Käufer zur Zahlung verpflichtet ist, denn der Gegner behauptet, nicht Käufer zu sein. So sehen wir, daß das Bestehen des Rechtssatzes allein nicht immer genügt; wenn ihm nicht von selbst gefolgt wird, so muß die Anwendbarkeit auf den Einzelfall festgestellt und seine Befolgung besonders anbefohlen werden. Zu Feststellung und Befehl befugt ist nur die Staatsgewalt. Den Akt, in welchem der allgemeine Rechtssatz auf den einzelnen Fall angewendet wird, kann man ganz allgemein Verfügung nennen. Die Verfügung kann in einem Gebieten oder Verbieten, oder auch in einer Erlaubnis, z. B. Erteilung einer Schankkonzession, bestehen. Geht die Verfügung von den ordentlichen oder den Verwaltungsgerichten aus, so nennt man sie in den wichtigsten Fällen Urteil; geht sie von den allgemeinen Polizeibehörden (Ortspolizei, Landrat, Regierungspräsident, Oberpräsident, Minister) oder den Spezialpolizeibehörden (z. B. Forst-, Zollbehörden usw.) für ihr Sondergebiet aus, so nennt man sie P o l i z e i v e r f ü g u n g. Der Rechtssatz, welchen die Polizeiverfügung als anwendbar erklärt, kann einen Teil eines förmlichen Gesetzes bilden; solche Gesetze sind die uns schon bekannten §§ 10 und 6 (S. 116 f.), ferner die Spezialpolizeigesetze wie Gewerbeordnung, Reichsvereinsgesetz usw. (S. 116). Er kann auch zu einer Verordnung, insbesondere einer Polizeiverordnung gehören. Die Polizeiverfügung ist bei den Ge-

setzen und Verordnungen stets nur die Ausführung des verbietenden oder gebietenden Teiles, nicht Ausführung oder Anwendung der etwa vorhandenen Strafandrohungen.

Die Polizeiverfügung kann in verschiedener Form ergehen. Sie kann schriftlich erfolgen, sei es, daß dem einzelnen Beteiligten eine Urkunde eingehändigt wird, sei es, daß durch einen Anschlag, wie z. B. „Schritt fahren!“ jedem, den es angeht, ein Befehl erteilt wird. Sie kann mündlich ergehen, indem z. B. der Polizist den sich auf der Straße Ansammelnden befiehlt, weiter zu gehen. Sie kann ferner durch allgemein verständliche Zeichen kundbar gemacht werden, indem etwa ein Weg durch Aufstellen einer Stange mit einem darauf gesteckten Strohwisch für den Verkehr gesperrt wird. Es liegt endlich nach der Auffassung des Oberverwaltungsgerichts eine Polizeiverfügung auch dann vor, wenn die Polizei, durch die Dringlichkeit der Sachlage genötigt, ohne Aufforderung des Verpflichteten das Erforderliche selbst zur Ausführung bringt, indem z. B. der Polizist Pferd und Wagen des Droschkenkutschers, der beide im Stich gelassen hat, in eine Seitenstraße führt, in welcher sie den Verkehr nicht stören; der Betroffene hat also dann die gegen eine Polizeiverfügung gegebenen Rechtsmittel (S. 132f.).

II. Polizeiliche Strafverfügungen.

Den speziellen Polizeigesetzen und den Polizeiverordnungen (S. 116) wird dadurch Nachdruck verliehen, daß die Nichtbeachtung ihrer Bestimmungen mit Strafe bedroht ist, wogegen die allgemeinen Polizeigesetze, d. h. der § 10 II, 17 des Landrechts und der § 6 des Polizeiverwaltungsgesetzes, nicht mit solchen Strafandrohungen ausgerüstet sind. Soweit das Verwaltungsrecht durch Strafandrohungen unterstützt wird, kommt, wie gegenüber allen strafbaren Handlungen, die Strafverfolgung grundsätzlich den ordentlichen Gerichten zu. Nun enthält aber die Reichsstrafprozeßordnung (§ 453) eine Bestimmung, infolge deren in die Hand der Polizeibehörden durch die Landesgesetzgebung das Recht gelegt werden kann, Übertretungen zu bestrafen, d. h. Handlungen, welche mit Haft oder mit Geldstrafe bis zu 150 Mark bedroht sind. Für Preußen wird die polizeiliche Strafbefugnis durch ein Gesetz vom 23. April 1883 geregelt. Es wird der Ortspolizei damit das Recht gegeben, mit einigen Ausnahmen, z. B. hinsichtlich der Übertretungen bergpolizeilicher Vorschriften, Strafen gegen Übertreter festzusetzen und etwa verwirkte Einziehung, z. B. von aufgestellten Schlingen, in welchen jagdbare Tiere oder Kaninchen sich fangen können, zu verhängen. Die Strafbefugnis wird aber eingeschränkt, es ist der Polizei nicht gestattet, eine Geldstrafe,

welche 30 Mark, und eine Haftstrafe, welche drei Tage überschreitet, zu verhängen; wenn der Polizeiverwalter eine höhere Strafe als gerechtfertigt ansieht, so muß er die Verfolgung dem Amtsanwalte überlassen.

Für die Strafverfügung bestehen Formvorschriften; sie kann, anders als die Polizeiverfügung, nur schriftlich ergehen; sie hat verschiedene Angaben zu enthalten, z. B. auch die, daß der Beschuldigte binnen einer Woche auf gerichtliche Entscheidung antragen könne. Hat er diesen Weg gewählt, so wird die Sache vor dem Schöffengericht verhandelt und dessen verurteilendes oder freisprechendes Erkenntnis tritt an die Stelle der polizeilichen Strafverfügung. Die nicht rechtzeitig angefochtene Strafverfügung hat die gleiche Kraft wie ein Gerichtsurteil. Hatte aber die Polizei ihre Zuständigkeit überschritten, indem sie eine Handlung als Übertretung bestrafte, welche ein Verbrechen oder Vergehen darstellte, dann tritt selbst die rechtskräftige Verfügung außer Kraft, wenn eine rechtskräftige Verurteilung wegen dieses Verbrechens oder Vergehens erfolgt ist.

III. Das Beschlußverfahren.

Sowohl bei den Polizeiverfügungen, wie bei den polizeilichen Strafverfügungen sind zwar in gewissem Umfange Regeln dafür gegeben, wie sich der Wille der Verwaltungsbehörde nach außen kundgeben muß, dagegen bestehen keine Vorschriften darüber, in welchen Formen dieser Wille gebildet werden muß. Es gibt nun Fälle, in welchen die Form der Bildung des Verwaltungswillens vorgeschrieben ist, es soll durch diese Formen eine besonders sorgfältige und sachgemäße Prüfung erreicht werden. Zu diesem Zwecke wird die Beschlußfassung kollegialisch verfaßten Staatsbehörden zugewiesen, welche dazu überwiegend aus Ehrenbeamten bestehen, die aus der täglichen Erfahrung Kenntnis von den Bedürfnissen des wirtschaftlichen, kommunalen usw. Lebens haben; diese Behörden haben endlich ein die gerechte Abwägung verbürgendes, vorgeschriebenes Verfahren einzuschlagen. Dieses von den besonderen Beschlußbehörden einzuschlagende Verfahren wird **Beschlußverfahren** genannt. Beschlußbehörden sind der Kreis- und Stadtausschuß (S. 56), der Bezirksausschuß (S. 59) und der Provinzialrat (S. 61). Diese Behörden beobachten grundsätzlich in allen Angelegenheiten, welche ihnen zugewiesen sind, dieses Verfahren; Kreis- und Stadtausschuß sowie Bezirksausschuß haben nur dann ein anderes, nämlich das Streitverfahren (S. 125) anzuwenden, wenn dieses im einzelnen Falle besonders vorgeschrieben ist. In welchen Fällen sind nun die Beschlußbehörden zuständig? Ihre Zuständigkeit ist im Verhältnis zu

den bureaukratischen Polizeiorganen nicht zu vermuten, sondern sie muß sich auf besondere gesetzliche Ermächtigungen stützen; solche sind in vielen Einzelbestimmungen enthalten; schon erwähnt wurde die Befugnis zur Bestätigung der Kommunalstatuten (S. 56, 59); es seien weiter erwähnt: Beschlußfassungen über Veränderung von nichtstreitigen Gemeindegrenzen (S. 20), über Meinungsverschiedenheiten zwischen Magistrat und Stadtverordneten (S. 46), über Beschwerden von Armen gegen Verfügungen von Ortsarmenverbänden (S. 155) ob, in welcher Höhe und in welcher Weise Armenunterstützungen zu gewähren sind, über Veränderung gesetzlicher Schonzeiten (S. 158), Beschlüsse auf dem Gebiete des Gewerbewesens, des Volksschulwesens usw. — Ebenso wie die Zuweisung der Zuständigkeit allgemein, so ist auch die Verteilung der Beschlußsachen auf die verschiedenen Instanzen durch Einzelanordnungen geregelt; manche Dinge kann nur eine der Behörden in erster Instanz behandeln, so z. B. ist in Sachen der Anordnung von Viehmärkten der Provinzialrat, der Genehmigung von Innungsstatuten (S. 162) der Bezirksausschuß, der Genehmigung von Spritzenverbänden (S. 144) der Kreisausschuß allein erste Instanz; in anderen Angelegenheiten ist entweder der Bezirksausschuß oder der Kreisausschuß zuständig, je nach der Art des Bezirkes, innerhalb dessen die Angelegenheit, welche den Gegenstand des Beschlusses bildet, ihre Grundlage hat; für die Zuständigkeit des Bezirksausschusses maßgebend ist vielfach die Eigenschaft eines Bezirkes als städtischer, aber andererseits kann auch der Kreisausschuß in städtischen Angelegenheiten zuständig sein, nur die Städte mit mehr als 10000 Einwohnern scheiden aus seiner Zuständigkeit aus, gelangen aber in solchen Fällen nicht in diejenige des Bezirksausschusses, sondern in die des Magistrates (S. 51). In einer Reihe von Fällen ist die einzelne Beschlußbehörde erste und letzte Instanz; die Regel ist aber, daß gegen Beschlüsse des Kreisausschusses die Beschwerde an den Bezirksausschuß geht, gegen die in erster Instanz ergehenden Beschlüsse des Bezirksausschusses an den Provinzialrat; es kann übrigens auch so sein, daß die Endentscheidung über die Beschwerde anderen, als den Beschlußbehörden übertragen ist, z. B. dem Minister oder der Verwaltungsgerichtsbarkeit. — Die Beschlußfassung erfolgt auf Grund der Akten; in einzelnen Fällen schreibt das Gesetz mündliche Verhandlung vor, so wenn in zweiter Instanz in gewerblichen Angelegenheiten beschlossen wird; die Behörde kann außerdem stets zur Aufklärung des Sachverhaltes die Beteiligten zur mündlichen Verhandlung vorladen. — An die Stelle des ganzen Kollegiums kann nun auch der Vorsitzende treten; er kann Vorbescheide erlassen, welche rechtskräftig werden,

wenn nicht ein Beteiligter auf Beschlußfassung durch das Kollegium anträgt oder den Bescheid mit der Beschwerde anficht.

IV. Das Verwaltungsstreitverfahren.

Die strengste Form hat das sogenannte Verwaltungsstreitverfahren; es ist dem gerichtlichen Verfahren nachgebildet und wird von den Verwaltungsgerichten, Kreis- und Stadtausschuß (S. 56), Bezirksausschuß (S. 59) und Oberverwaltungsgericht (S. 69) angewendet. Während nun die bisher gekennzeichneten Arten des Verfahrens vielfach, Polizeiverfügungen und Strafverfügungen stets von Amts wegen, also auch ohne daß es eines Anstoßes seitens eines Beteiligten bedarf, eintreten, findet das Streitverfahren nur auf eine Klage hin statt. Es ist im Wesentlichen nicht ein Verfahren zur Durchführung eines Verwaltungsinteresses, sondern es ist ein Verfahren zum Schutze der Untertanen und der öffentlichen Korporationen gegen Überschreitung der Polizeigewalt. Es wird deshalb besser bei der Darstellung des Rechtsschutzes in Verwaltungssachen zu behandeln sein (S. 132).

§ 17. Der Verwaltungszwang.

Der Rechtsstaat erkennt es an, daß die Freiheit des Untertanen von Eingriffen der Staatsgewalt der zu vermutende Zustand ist (S. 113). Die preußische Verfassung sagt: Die persönliche Freiheit ist gewährleistet (Art. 5), das Eigentum ist unverletzlich (Art. 9). Damit ist der Untertan von dem unmittelbaren Eingriff der Staatsgewalt grundsätzlich befreit. Aber Ausnahmen sind zulässig und notwendig. Das Interesse des Gemeinwesens erfordert die Bestrafung des Übeltäters, dem dann z. B. durch Freiheitsentziehung oder Vermögensminderung Gewalt angetan wird; diese Eingriffe müssen sich aber auf ein Gesetz stützen, denn Strafen können nur in Gemäßheit des Gesetzes angedroht oder verhängt werden (PrV. Art. 8). Aber nicht nur, falls ein Vergehen seine Sühne fordert, nicht nur auf dem Wege des strafrechtlichen Verfahrens können Eingriffe in Freiheit und Eigentum gemacht werden, sondern auch Interessen der Verwaltung können durch solche Eingriffe geschützt oder gefördert werden; aber auch hier muß eine gesetzliche Grundlage vorhanden sein. Der Eingriff, der Zwang, kann gerechtfertigt sein durch Ungehorsam, d. h. dadurch, daß der zu Zwingende einem rechtmäßigen Gebote der Verwaltung, insbesondere einer Polizeiverfügung nicht gehorchte; aber auch ohne Ungehorsam ist ein solcher Eingriff zulässig, nämlich dann, wenn es sich um Abwehrmaßregeln in sicherheitspoli-

zeilichem Interesse handelt, z. B. es ist ein vom Winde entwurzelter Baum über den öffentlichen Weg gefallen, dann kann zum Schutz des Verkehrs der Baum durch die Polizei etwa zerkleinert und in Stücken fortgeschaft werden; der vielleicht fernwohnende Eigentümer des Baumes weiß von der ganzen Sache nichts, er ist deshalb auch nicht als ungehorsam zu betrachten; trotzdem wird hier in sein Eigentum eingegriffen. Ein weiterer Fall ist der der Enteignung. Das Eigentum ist, wie erwähnt, unverletzlich; aber unter bestimmten Bedingungen kann es auch demjenigen, welcher sich nicht gegen die staatlichen Gebote ungehorsam verhalten hat, dessen Eigentum auch nicht, wie der als Beispiel erwähnte Baum, die Sicherheit gefährdet, entzogen werden. Der gesetzmäßige Zwang vollzieht sich nun zulässigerweise nur in bestimmten, gesetzlich geregelten Formen. Von der Gestaltung des Verwaltungszwangsverfahrens im allgemeinen ist die der Enteignung verschieden. Beide sind daher gesondert zu betrachten.

I. Verwaltungszwangsverfahren.

Man unterscheidet zwei Arten des Verfahrens, je nach dem Zwecke; es gibt ein Verfahren wegen Beitreibung von Geldbeträgen, welches durch Königliche Verordnung vom 15. November 1899 geregelt ist. Es kommt zur Anwendung bei der zwangsweisen Beitreibung von öffentlichen Abgaben, Gefällen und sonstigen Geldbeträgen wie Gebühren an den Staat, Gemeinden und Kommunalverbände, sowie an öffentliche Körperschaften, wie z. B. Innungen (S. 162). Das Verfahren, auf welches hier nicht näher eingegangen werden kann, ähnelt in vielen Punkten der gerichtlichen Zwangsvollstreckung, und zwar stimmt es fast völlig mit ihr überein, soweit die Vollstreckung in das unbewegliche Vermögen, insbesondere den Grundbesitz, in Betracht kommt; größere Verschiedenheiten weist die Zwangsvollstreckung in das bewegliche Vermögen, die Pfändung, auf.

Der zweite Zweck, dessen Erreichung durch den Zwang erstrebt werden kann, ist die Erzwingung eines Handelns oder Unterlassens, welche durch das Landesverwaltungsgesetz (§§ 132—134) geregelt ist. Der Regierungspräsident, der Landrat, die Ortspolizeibehörde, der Gemeindevorstand und der Gutsvorsteher sind berechtigt, die von ihnen in Ausübung ihrer obrigkeitlichen Gewalt getroffenen, durch ihre gesetzlichen Befugnisse gerechtfertigten Anordnungen durch Anwendung bestimmter Zwangsmittel durchzusetzen. Es gibt drei Zwangsmittel, nämlich die Ersatzvornahme, die Ungehorsamsstrafe und den unmittelbaren Zwang. Die Behörden sind in

der Wahl der Mittel nicht frei, sondern die Anwendbarkeit des einen oder des andern hängt ganz von der Lage des einzelnen Falles ab.

Die Ersatzvornahme hat dann stattzufinden, wenn die zu erzwingende Handlung durch einen Dritten vorgenommen werden kann, z. B. es soll ein ohne Erlaubnis der Baupolizei aufgeführtes Bauwerk beseitigt werden. Die Polizei hat dem Betroffenen schriftlich anzudrohen, sie werde, falls er nicht binnen einer bestimmten Frist die Handlung, hier die Beseitigung des Bauwerkes, vornähme, sie durch einen Dritten auf seine Kosten vornehmen lassen. Ist die Frist ungenutzt verstrichen, so kann die Ausführung erfolgen; die Kosten werden nötigenfalls wie sonstige Geldbeträge beigetrieben.

Die zweite Maßregel, die Ungehorsamsstrafe, greift dann Platz, wenn die zu erzwingende Handlung nicht durch einen Dritten geleistet werden kann, oder wenn es feststeht, daß der Verpflichtete nicht imstande ist, die aus der Ausführung durch einen Dritten entstehenden Kosten zu tragen, oder wenn eine Unterlassung erzwungen werden soll. Das Zwangsmittel ist die Geldstrafe. Diese Geldstrafe ist aber nicht zu verwechseln mit einer Geldstrafe, welche etwa wegen Übertretung eines Polizeigesetzes oder einer Polizeiverordnung verhängt wird. Ist eine solche verhängt, so ist die Verfehlung gegen das Gesetz gesühnt; dieselbe Tat kann nicht ein zweites Mal bestraft werden. Die Ungehorsamsstrafe aber hat, ebenso wie die andern Zwangsmittel, nicht einen Vergeltungszweck, sondern sie soll den Ungehorsam brechen. Sie kann deshalb so lange immer von neuem angedroht und verhängt werden, als nicht der Gehorsam geleistet ist. Nach der Auffassung des Oberverwaltungsgerichts kann die Ungehorsamsstrafe dann nicht angewendet werden, wenn der betreffende Ungehorsam schon durch die Strafbestimmung eines Gesetzes oder einer Polizeiverordnung betroffen wird; es würde daher für die Anwendung der Strafe vorwiegend nur die Durchsetzung von Befehlen in Frage kommen, die allein auf Grund des § 10 II, 17 des preußischen Landrechts oder des § 6 des Polizeiverwaltungsgesetzes ergehen, welchen ja die Strafandrohung fehlt (S. 122). Wie die Ersatzvornahme, so muß auch die Ungehorsamsstrafe schriftlich angedroht werden; soweit ein Handeln erzwungen werden soll, muß auch hier eine Frist gesetzt werden. — Die Geldstrafen sind nach den sie festsetzenden Behörden abgestuft. Es stehen an Strafandrohungen im Höchstbetrage zu: dem Landgemeinde- und Gutsvorsteher 5, der Ortspolizei und dem städtischen Gemeindevorstand 60, dem Landrat sowie der Polizei und dem Gemeindevorstand im Stadtkreise 150, dem Regierungspräsidenten 300 Mark; für den Fall des Unvermögens wird Haft festgesetzt,

deren Höchstbetrag den Stufen der Geldstrafen entsprechend einen Tag, ein, zwei und vier Wochen erreicht.

Das dritte und stärkste Mittel ist der unmittelbare Zwang oder die unmittelbare Gewalt, welche nur angewendet werden darf, wenn die Anordnung ohne dieses unausführbar ist. Die Unausführbarkeit kann eine tatsächliche sein, z. B. nur dadurch, daß der entlaufene Dienstbote zwangsweise zu der Herrschaft zurückgeführt wird, kann seine Rückkehr in die häusliche Gemeinschaft herbeigeführt werden; sie kann aber auch rechtlicher Natur sein, nämlich dann, wenn ein Unterlassen nicht durch die Ungehorsamsstrafe erzwungen werden kann, weil das Oberverwaltungsgericht sie neben der strafrechtlichen Ahndung nicht zuläßt, wenn also z. B. jemand unerlaubt Schankwirtschaft betreibt, dann kann er nach den Strafbestimmungen der Gewerbeordnung durch die ordentlichen Gerichte bestraft werden, die Polizei kann ihn aber infolge jener Auffassung des Oberverwaltungsgerichts nicht durch wiederholte Ungehorsamsstrafen zum Aufgeben der Schankwirtschaft zwingen, deshalb muß sie dann zu dem schärfsten Mittel, dem unmittelbaren Zwange greifen und seine Wirtschaft schließen, seine Gerätschaften mit Beschlag belegen u. a. m. — Die Anwendung des unmittelbaren Zwanges hat nicht den Ungehorsam des Benachteiligten unbedingt zur Voraussetzung. Mit unmittelbarem Zwange wird in den schon erwähnten Fällen (S. 126) vorgegangen, in welchen auch ohne Willen und Wissen des Betreffenden gegen ihn oder sein Eigentum vorgegangen wird, wenn er die öffentliche Ordnung und Sicherheit stört, wenn z. B. der sinnlos Betrunkene sich quer über den Bürgersteig gelegt hat oder wenn ein Baum auf den Weg gefallen ist. Da die Gültigkeit der Anwendung des Zwanges nicht von dem vorhergehenden Ungehorsam abhängig ist, so ist bei ihm auch nicht eine vorgängige Androhung notwendig. — Die Form, in welcher der unmittelbare Zwang sich bewegt, ist die physische Gewalt gegen die Person, z. B. zwangsweise Fortführung, oder gegen das Eigentum, z. B. Fortschaffen oder Zerstörung eines Hindernisses. Soweit diese physische Gewalt als polizeiliche Verwahrung, als Eindringen in die Wohnung oder als Waffengebrauch schärfere Formen annimmt, unterliegt sie gesetzlicher Regelung; für die beiden erstgenannten Formen ist das preußische Gesetz zum Schutze der persönlichen Freiheit vom 12. Februar 1850 maßgebend. — Die Polizei ist befugt, Personen in polizeiliche Verwahrung zu nehmen, wenn der eigene Schutz dieser Person, z. B. des sinnlos Betrunkenen, oder die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit, Sittlichkeit und Ruhe diese Maßregeln dringend erfordern. Die in Verwahrung genommenen Personen müssen aber spätestens im Laufe

des nächsten Tages in Freiheit gesetzt werden oder es muß das Erforderliche veranlaßt werden, um sie der zuständigen Behörde zu überweisen, besonders den Gerichtsbehörden, wenn sie eine die gerichtliche Verhaftung rechtfertigende Tat begangen haben. — In eine Wohnung darf wider den Willen des Inhabers niemand eindringen, außer wenn die Polizei in Ausübung eigner amtlicher Befugnis oder im Auftrage einer zur Erteilung berechtigten Behörde handelt, wenn z. B. eine schriftliche Polizeiverfügung zugestellt werden soll, oder wenn jemand als Volkszähler im Auftrage der Behörde zum Zwecke von Ermittlungen eine Wohnung betritt. Das sich hieraus ergebende beschränkte Recht der Polizei zum Eindringen wird noch weiter eingeschränkt, soweit es sich um die Nachtzeit handelt, d. h. vom 1. Oktober bis 31. März um die Zeit von 6 Uhr abends bis 6 Uhr morgens und für die Zeit vom 1. April bis 30. September die Zeit von 9 Uhr abends bis 4 Uhr morgens. Für diese Zeit ist der Polizei das Eindringen grundsätzlich verboten mit folgenden Ausnahmen. Das Verbot gilt nicht, wenn Feuers- oder Wassernot, oder Lebensgefahr vorhanden ist, oder wenn aus dem Innern der Wohnung ein Ansuchen an die Polizei ergeht; es gilt auch nicht für die dem Publikum unterschiedslos geöffneten Räume, wie Schankwirtschaften, Theater, Kinos, solange das Publikum Zutritt hat, also z. B. von der Öffnung des Theaters bis zum Schlusse der Vorstellung. — Das schärfste Gewaltmittel ist der Waffengebrauch. Er ist folgendermaßen geregelt. Die Polizeiexekutivbeamten und Gendarmen sind zur Anwendung der Waffe befugt, wenn bei Ausübung ihrer Dienstfunktionen Gewalt oder Tätlichkeit gegen sie ausgeübt wird; wenn auf der Tat entdeckte Verbrecher, Diebe usw. sich der Verhaftung mit offener Gewalt oder gefährlichen Drohungen widersetzen; wenn die Beamten auf andere Art den ihnen angewiesenen Posten nicht behaupten oder die ihnen anvertrauten Personen nicht beschützen können. Die Beamten sollen die Waffe aber nur, nachdem gelinde Mittel fruchtlos angewandt sind, und nur, wenn der Widerstand so stark ist, daß er nicht anders als mit gewaffneter Hand überwunden werden kann, und auch dann noch mit möglichster Schonung anwenden.

II. Enteignung.

Die Tätigkeit des Staates und der Gemeinde kann den einzelnen Staats- oder Gemeindeangehörigen hinsichtlich seines Vermögensbestandes benachteiligen. Diesen Nachteil kann der Untertan durch schuldhaftes Verhalten, insbesondere Verletzung der strafrechtlichen Normen oder Ungehorsam gegen ein polizeiliches Gebot verursacht

haben, er wird z. B. durch eine gerichtliche Geldstrafe oder eine polizeiliche Ungehorsamsstrafe (S. 127) betroffen. Auch ohne Verschulden kann er aber auch benachteiligt werden, z. B. es wird ein Weg eingezogen und damit der Zugang zu seinem Grundstücke erschwert oder es wird ein Militärschießstand angelegt, von dem aus sich gelegentlich Geschosse auf ein Privatgrundstück verirren und deshalb seine Benutzbarkeit und seinen Wert mindern. Solche tatsächlichen Nachteile muß sich ein jeder gefallen lassen. Ein Anspruch auf Entschädigung ist nicht selbstverständlich, er muß besonders durch Gesetz begründet werden; in allgemeinerer Weise ist ein solcher Anspruch in Preußen durch den § 75 der Einleitung des allgemeinen Landrechts gegeben; dieser ist so zu deuten, daß derjenige, welcher durch die Vornahme öffentlicher Arbeiten und die Verwaltung öffentlicher Anstalten, z. B. des erwähnten Militärschießplatzes, geschädigt wird, zu entschädigen ist. Ist in diesen Fällen eines durch Staatstätigkeit verursachten Schadens nicht allgemein ein Entschädigungsanspruch gegeben, so ist er andererseits Grundsatz, falls der Schaden durch schuldhaftes Verhalten der Beamten verursacht ist (S. 34) und falls das Eigentumsrecht völlig entzogen oder seine Ausübung beschränkt wird. Die Verfassung sagt: „Das Eigentum ist unverletzlich" (Art. 9). Aber völlig kann sie doch staatliche Eingriffe nicht ausschließen. Das Interesse des öffentlichen Wohles kann so stark sein, daß das Privatinteresse zurücktreten muß. Es kann dann eine Entziehung oder Beschränkung des Eigentumsrechtes, eine E n t e i g n u n g stattfinden. Aber nur unter zwei Bedingungen ist die Enteignung zulässig (PrV. Art. 9). Die eine ist die, daß dem Eigentümer eine vorgängige in dringenden Fällen wenigstens vorläufig festzustellende Entschädigung gewährt wird; hier ist also ein unbedingter Entschädigungsanspruch gegeben. Die zweite ist die, daß das Gesetz besonders feststellt, in welchen Fällen das öffentliche Interesse an der Verletzung des Privateigentums so groß ist, daß die Sicherheit des letztern zurücktreten muß. Ein alle Fälle umfassendes Enteignungsgesetz gibt es nicht, sondern wir haben in sehr vielen Einzelgesetzen Enteignungsbestimmungen; so wenn z. B. im Nahrungsmittelgesetz (S. 152) den Polizeibeamten das Recht gegeben wird, von Nahrungs- und Genußmitteln und gewissen Gebrauchsgegenständen, wie Geschirr, Petroleum usw. zum Zwecke ihrer Untersuchung gegen Entschädigung den sie Feilbietenden Proben fortzunehmen; oder wenn zum Zwecke der Förderung der Ansiedelung von Deutschen in Westpreußen und Posen es gestattet ist, Land den bisherigen Eigentümern gegen Entschädigung zu nehmen (S. 150). Außer solchen auf besondere Zwecke zugeschnittenen Einzelbestim-

mungen gibt es dann ein preußisches Enteignungsgesetz vom 11. Juni 1874 mit allgemeinerer Geltung; allerdings beschränkt es sich auf die Fälle der Enteignung von Grundeigentum, es hat auch keine Geltung, soweit eines der speziellen Enteignungsgesetze auf das Grundeigentum Anwendung findet. Da das allgemeine Enteignungsgesetz seine wesentlichste Anwendung zugunsten von Verkehrseinrichtungen, wie Wege und Bahnen, findet, so wird beim Verkehrswesen (S. 178) näher darauf einzugehen sein.

§ 18. Der Rechtsschutz in Verwaltungssachen.

Die Verwaltungsbehörden, welche dem Untertanen gegenüber die Staatsgewalt handhaben, dürfen nicht über die ihrer Machtbetätigung gezogenen gesetzlichen Grenzen hinausgehen. Beachten sie dieses nicht, so sind sie in ihre Schranken zurückzuweisen. Auf verschiedene Weise kann das geschehen. Das Nächstliegende ist die Beaufsichtigung durch die vorgesetzten Behörden. Die Verwaltung der durch Reichsgesetze geregelten Angelegenheiten unterliegt ferner der Beaufsichtigung durch das Reich (S. 87 und 99); die Verwaltung der Gemeinden und Kommunalverbände unterliegt der Beaufsichtigung durch die Staatsbehörden. Ferner wird eine wirksame Kontrolle der Verwaltung durch die verschiedenen Volksvertretungen im Wege der Kritik der Verwaltungsbehörden, besonders bei Gelegenheit der Etatsberatungen, vorgenommen. Schließlich kann auch der einzelne Untertan an jedem Verwaltungsakte Kritik ausüben, indem er bei der Behörde, welche ihn vorgenommen hat, Gegenvorstellungen erhebt, oder sich bei einer höheren Behörde beschwert. Diese verschiedenen Arten des Vorgehens können Anlaß dazu werden, daß ein Verwaltungsakt verbessert wird. In den zuletzt erwähnten Fällen, in welchen eine Kritik durch den verletzten Untertanen ausgeübt wird, ist diese Kritik tatsächlich vielfach von nicht sehr erheblicher Wirkung, da die Behörden nicht allgemein den Untertanen gegenüber verpflichtet sind, seine Beschwerden zu prüfen; nur wenn und soweit ihm ein Rechtsanspruch auf Prüfung zugebilligt ist, ist seiner Kritik Gewicht gegeben; in den Fällen, in denen der Untertan einen solchen Anspruch hat, sprechen wir von einem Rechtsschutz in Verwaltungssachen. In dreifacher Form kommt er vor, nämlich als Schutz durch Verwaltungsbehörden, durch die Verwaltungsgerichte und durch die ordentlichen Gerichte.

I. Rechtsschutz durch Verwaltungsbehörden.

Ein Rechtsschutz durch Verwaltungsbehörden ist vorhanden, wenn das Recht der förmlichen Beschwerde oder des Einspruchs im Gesetz ausdrücklich gegeben is.t

1. Förmliche Beschwerde. Die Beschwerde richtet sich gegen bestimmte Verwaltungsakte und geht an eine höhere Stelle. Sie ist gegeben gegen Polizeiverfügungen und gegen Beschlüsse der Beschlußbehörden (S. 123) oder reiner Verwaltungsbehörden, welche diese unter Zustimmung von Beschlußbehörden erlassen. Ausgeschlossen ist die Beschwerde dann, wenn Verwaltungsklage eintritt. Beschwerdeberechtigt ist nur der, welcher durch den Verwaltungsakt rechtlich unmittelbar berührt wird; die Frist beträgt zwei Wochen. Beschwerdeberechtigt ist aber auch der Vorsitzende von Kreis- und Bezirksausschuß gegenüber den Beschlüssen dieser Organe. Die Beschwerde gegen Polizeiverfügungen geht an höhere Verwaltungsbehörden wie Landrat, Regierungspräsident; die gegen Beschlüsse an die höheren Beschlußbehörden.

2. Förmlicher Einspruch. Der Einspruch geht an die Behörde, welche den Verwaltungsakt erlassen hat. Sie prüft denselben nach und gegebenen Falles ändert sie ihn ab. Der Einspruch wird nur durch Einzelbestimmungen gegeben (vgl. z. B. S. 184, 198).

II. Rechtsschutz durch Verwaltungsgerichte.

Einen mit besonderen Garantien umgebenen Schutz verleihen die Verwaltungsgerichte (S. 125). Ihr Verfahren ist dem der ordentlichen Gerichte nachgebildet, jedoch mit größerer Bewegungsfreiheit ausgestattet. Die Gerichte sind nicht in allen Verwaltungsangelegenheiten zuständig, sondern nur, wenn das Gesetz ausdrücklich die Klage zuläßt. Das ist z. B. der Fall nach einem bis zum Ende durchgeführten Beschwerdeverfahren; ferner in zahllosen Einzelfällen, von denen einige im Laufe dieser Darstellung Erwähnung finden (S. 20, 47, 48, 56, 159, 168, 184, 198). Wie sich die sachliche Zuständigkeit auf die einzelnen Verwaltungsgerichte verteilt, wurde ebenfalls erwähnt (S. 56, 59, 69). Da zwei der Verwaltungsgerichte, nämlich Kreis- und Bezirksausschuß, gleichzeitig Verwaltungsbehörden sind, so ist, damit kein Irrtum über das einzuschlagende Verfahren entsteht, bei der Zuweisung ihrer Zuständigkeit in den Gesetzen stets gesagt: sie entscheiden, wenn sie im Verwaltungsstreitverfahren tätig sein sollen. Das Verfahren wird mit der Verwaltungsklage eröffnet, für deren Anstellung regelmäßig wie bei der Beschwerde eine Zweiwochenfrist gegeben ist; es wird beendigt durch das Urteil. Als Rechtsmittel kommen wie im gerichtlichen Prozesse Berufung, Re-

vision und Beschwerde vor, sowie, als außerordentliches Mittel, auch die Klage auf Wiederaufnahme des Verfahrens.

III. Rechtsschutz durch ordentliche Gerichte.

Einen Schutz gewähren die Strafgerichte gegenüber der Ausübung der polizeilichen Strafbefugnis; wie schon erwähnt, ist gegenüber allen polizeilichen Strafverfügungen der Antrag auf richterliche Entscheidung gegeben (S. 123). — In manchen Streitigkeiten bürgerlich rechtlicher Natur auf dem Gebiete des Gesinde- und Mietrechtes (S. 144) und des Verhältnisses zwischen Reisenden und Gastwirten (S. 169) entscheidet im öffentlichen Ordnungsinteresse vorläufig die Polizei, die Beteiligten können aber jederzeit den Rechtsweg vor den bürgerlichen Gerichten beschreiten, womit dann die polizeiliche Verfügung beseitigt und die Frage ganz von neuem aufgerollt wird. In manchen Angelegenheiten haben dann auch die bürgerlichen Gerichte ganz die Tätigkeit des Nachprüfens, welche sonst die Verwaltungsgerichte ausüben; so können die ordentlichen Gerichte wegen der vermögensrechtlichen Ansprüche der Reichs- und Staatsbeamten aus dem Dienstverhältnis angerufen werden gegen die Festsetzung der Ruhegehaltshöhe usw., welche die Verwaltungsbehörde vorgenommen hat; für die Ansprüche der Kommunalbeamten sind die Verwaltungsgerichte zuständig. Der Rechtsweg ist auch gegeben, wenn ein zulässiger polizeilicher Eingriff stattgefunden hat und eine Entschädigungspflicht (S. 130) für solche Fälle begründet ist.

Zweites Kapitel.

Verwaltungszweige.

§ 19. Sicherheitspolizei.

Die Sicherheitspolizei (S. 113) umfaßt eine große Anzahl von Einzelmaßregeln, als größere Komplexe von Rechtssätzen ragen die das Vereins- und Versammlungswesen und die die Presse betreffenden hervor.

I. Aufruhrpolizei.

Gegen Auflauf, d. h. das zur Störung der guten Ordnung geeignete Zusammenströmen auf öffentlichen Plätzen von Menschen, die sich auf dreimalige Aufforderung des zuständigen Staatsorgans nicht entfernen, und gegen Aufruhr, d. h. tätigen Widerstand oder Angriff gegen die Vertreter der Staatsmacht, geht die Polizei mit unmittelbarer Gewaltanwendung (S. 128) vor. Für den Schaden, der durch

Auflauf und Aufruhr entsteht, haftet dem Verletzten in den alten Provinzen die Gemeinde, in der oder von der aus die Unruhen entstanden sind; die Gemeinde kann sich dann an die an den Unruhen Beteiligten halten. — Die äußerste Maßregel gegen Unruhen ist die Verhängung des Belagerungszustandes (RV. Art. 68). Den sogenannten großen Belagerungszustand verhängt der Kaiser; es treten dann wichtige staatsbürgerliche Rechte, insbesondere Preß- und Vereinsfreiheit, außer Kraft; die Verwaltungsbehörden werden den Militärbefehlshabern unterstellt. Der kleine Belagerungszustand, welcher eine geringere Verstärkung der Polizeibefugnisse zur Folge hat, wird vom Staatsministerium, bei Krieg vom Korps- oder Festungskommandanten verhängt.

II. Waffen- und Sprengstoffpolizei.

Verboten ist das Feilhalten und Führen von Waffen, die in Stöcken oder Röhren verborgen sind, sowie der Waffenhandel im Umherziehen. Verboten ist jedermann, abgesehen von den Waffenhändlern, die heimliche Aufsammlung von Waffen oder Schießbedarf; verboten ist es, an einer öffentlichen Versammlung oder einem Aufzuge bewaffnet teilzunehmen, soweit nicht eine Berechtigung kraft Amtes, z. B. als Polizeibeamter, oder nach amtlicher Erlaubnis, z. B. als Mitglied eines Krieger- oder Schützenvereins, vorliegt. Weitere Einschränkungen des Waffentragens und -handels können durch Polizeiverordnung angeordnet werden. — Herstellung, Einführung, Vertrieb und Besitz von Sprengstoffen, zu denen aber das gewöhnliche Pulver nicht gehört, sondern z. B. besonders Dynamit, sind nur mit polizeilicher Genehmigung zulässig.

III. Fremden- und Paßwesen.

Auf Grund gesetzlicher Ermächtigung kann durch Polizeiverordnung für Personen, welche an einem Orte ihren Aufenthalt nehmen wollen, eine Meldepflicht begründet werden, bei dauernder Niederlassung ist, wenn der frühere Wohnort in Preußen lag, ein Abmeldeschein vorzulegen; Gastwirte können zur Meldung der bei ihnen Absteigenden verpflichtet werden. — Zur Legitimation im Auslande werden Reichsangehörigen auf Verlangen Pässe ausgestellt; vollwertige Legitimationen innerhalb von Deutschland und Österreich-Ungarn sind auch die für das Kalenderjahr geltenden Paßkarten, deren Erlangung mit geringeren Schwierigkeiten verknüpft ist, als die Erlangung eines Passes. Die aus Rußland kommenden Reisenden dürfen die deutsche Grenze nur nach Vorweisung eines Passes überschreiten.

IV. Bettler-, Vagabunden- und Prostitutionspolizei.

Dem Bettler-, Vagabunden- und Prostitutionswesen ist einerseits auf dem Wege der sozialen Fürsorgetätigkeit entgegenzuwirken. Andererseits findet auch eine Bestrafung der Schuldigen statt; das Urteil des Strafgerichts kann die Polizei ermächtigen, sie bis zu zwei Jahren in einem Arbeitshause unterzubringen oder bei gemeinnützigen Arbeiten zu verwenden. Bei einer ersten derartigen Verurteilung kann aber die Polizei, unter der Bedingung eines Wohlverhaltens während der nächsten zwei Jahre, von Maßnahmen absehen; bei Nichterfüllung kann in dieser Frist jederzeit die Besserungshaft eintreten.

V. Vereins- und Versammlungspolizei.

Das Vereins- und Versammlungspolizeirecht ist durch das Reichsgesetz vom 19. April 1908 geregelt. Der leitende Grundsatz ist der der Vereins- und Versammlungsfreiheit, der gegenüber die Polizei ihr Recht zum Einschreiten beweisen muß. Sie muß sich innerhalb der durch das Gesetz von 1908 gezogenen Schranken halten. Diese Schranken bestehen für die Polizei aber nur, soweit es sich um Reichsangehörige handelt; nur auf ihre Stellung auf dem Gebiete des Vereins- und Versammlungswesens bezieht sich das Gesetz. Gegenüber dem Ausländer gelten seine Schranken nicht, er kann auf Grund der allgemeinen Polizeigesetze in viel weitergehender Weise beschränkt werden. — Die Teilnahme der Ausländer an Vereinen und Versammlung regelt die Polizei nach freiem Ermessen. Das Vereinswesen der Reichsangehörigen wird nur nach der polizeilichen Seite hin geregelt; nicht aufgehoben werden die Schranken, welche sich aus dem bürgerlichen, dem Straf- und dem Disziplinarrecht ergeben. Es kann also jemand durch einen bürgerlichrechtlichen Vertrag gültig gehindert werden, sich einem Vereine anzuschließen; es dürfen Vereine und Versammlungen, deren Zwecke den Strafgesetzen zuwiderlaufen, nicht gebildet werden; ein Schüler oder Beamter kann disziplinarisch wegen Mitgliedschaft in einem Vereine bestraft werden. Die polizeiliche Seite des Vereinswesens ist im Gesetze nicht ganz abschließend geregelt; es ergeben sich Beschränkungen aus anderen Reichsgesetzen, z. B. aus dem Reichsgesetz betreffend die Bekämpfung gemeingefährlicher Krankheiten, nach welchem zur Zeit von Epidemien Versammlungen verboten werden können (S. 152), sowie aus Landesgesetzen, soweit deren fortdauernde Geltung durch das Gesetz anerkannt ist (S. 136). Die allgemeinen sicherheitspolizeilichen Befugnisse der Polizei auf Grund der §§ 10 und 6 (S. 116f.) sind dagegen nur in Kraft geblieben, soweit es sich um die Verhütung

unmittelbarer Gefahr für Leben und Gesundheit der Teilnehmer an einer Versammlung handelt. Die Vereins- und Versammlungsfreiheit steht, soweit nicht besondere Ausnahmen, wie in einigen Fällen hinsichtlich der Personen unter 18 Jahren und der Militärpersonen, gemacht werden, jedem Reichsangehörigen ohne Unterschied von Alter und Geschlecht zu. — Das Vereinsgesetz regelt nun verschieden das Recht der Vereine, der Versammlungen und der Aufzüge.

1. Vereine. Ein Verein ist ein freiwilliger, für längere Dauer bestimmter Zusammenschluß mehrerer Personen zur Verfolgung gemeinschaftlicher Zwecke unter einheitlicher Leitung. Bei den Vorschriften, welche die Vereine betreffen, müssen wir unterscheiden die Vereine im Allgemeinen, die politischen Vereine, die gewerblichen Koalitionen und die Kultusvereine. — Für Vereine allgemein gilt, daß ein Verein, dessen Zweck den Strafgesetzen zuwider läuft, aufgelöst werden kann, die Auflösungsverfügung wird durch Verwaltungsklage angefochten; die endgültige Auflösung ist öffentlich bekannt zu machen. Inländische Vereine jeder Art dürfen miteinander Verbindungen durch Hauptvorstände, Schriftwechsel usw. eingehen (Reichsgesetz vom 11. Dezember 1899); auf Verbindungen mit ausländischen Vereinen bezieht sich die Bestimmung nicht, es kann daher landesrechtlich die Verbindung z. B. mit ausländischen politischen Vereinen untersagt und mit Auflösung bedroht sein. — Besondere Einschränkungen sind dann vorhanden, wenn man es mit einem politischen Verein zu tun hat, d. h. mit einem Verein, der eine Einwirkung auf politische Angelegenheiten bezweckt. Unter politischen Angelegenheiten sind solche zu verstehen, welche unmittelbar Dasein, Einrichtung und Tätigkeit des Staates, der Gemeinden und der Kommunalverbände berühren. Die Einwirkung kann in der Richtung sowohl der Abänderung wie auch der Erhaltung des Bestehenden gehen. Die Mittel der Einwirkung sind unbegrenzt; sie können gesetzlich geregelt sein, so z. B. die Einwirkung auf dem Wege der Stimmabgabe bei Wahlen zu einer Volksvertretung; sie können weiter von einer jeden gesetzlichen Regelung frei sein, wie z. B. Einreichung von Eingaben an die Behörden, Einwirkung auf einzelne Volksvertreter, Fassung von Beschlüssen, öffentliche Kundgebungen usw.; es können auch gesetzwidrige Mittel sein, z. B. gewaltsamer Umsturz des Bestehenden. Die Einwirkung erscheint als Vereinszweck, wenn sie als solcher in der Vereinssatzung angegeben ist, ferner wenn aus der von den Vereinsorganen ausgeübten Vereinstätigkeit die Einwirkung als beabsichtigt hervorgeht. Jeder politische Verein muß einen Vorstand und eine Satzung haben. Der Vorstand hat binnen zwei Wochen nach Gründung des Vereins die Satzung in

deutscher Fassung und das Verzeichnis der Mitglieder des Vorstandes sowie spätere Veränderungen der Polizei einzureichen, worüber eine kostenfreie Bescheinigung erteilt wird. Von der Mitgliedschaft in politischen Vereinen sind Militärpersonen des aktiven Heeres und der Marine sowie Militärbeamte ausgeschlossen, ferner auch Personen unter 18 Jahren; Vorstandsmitglieder, welche Jugendliche im Verein dulden, machen sich strafbar. Die erschwerenden Vorschriften hinsichtlich der politischen Vereine gelten nicht für Wahlvereine, d. h. für Personenmehrheiten, die vorübergehend zusammentreten, um im Auftrage von Wahlberechtigten Vorbereitungen für bestimmte Wahlen zu öffentlichen Körperschaften wie Reichstag, Abgeordnetenhaus, Stadtverordnetenversammlung, Handelskammer, Gewerbegericht usw. zu treffen, und zwar gilt die Befreiung vom Tage der Bekanntmachung des Wahltages bis zur Beendigung der Wahlhandlung. — Die Vereinsfreiheit ist auch für gewerbliche Koalitionen gegeben; man hat darunter zu verstehen Verabredungen und Vereinigungen zum Behufe der Erlangung günstigerer Lohn- und Arbeitsbedingungen, insbesondere mittelst Einstellung der Arbeit oder Entlassung von Arbeitern. Die Freiheit ist durch die Gewerbeordnung, und zwar hier ohne Rücksicht auf die Staatsangehörigkeit, zugesichert den Gewerbetreibenden, gewerblichen Gehilfen, Gesellen, Fabrikarbeitern, sowie den Besitzern und Arbeitern von Bergwerken, Salinen, Aufbereitungsanstalten und unterirdisch betriebenen Brüchen oder Gruben; der ungesetzliche Zwang zum Beitritt, wie zum Fernbleiben von der Koalition wird bestraft. Soweit nicht die gewerbliche Koalitionsfreiheit besteht, würde für sonstige Arbeitgeber und Arbeiter eine Koalitionsfreiheit gegeben sein, soweit im Allgemeinen die Vereinsfreiheit sich erstreckt, es sei denn, daß eine Einschränkung des Koalitionsrechtes besonders durch Gesetz angeordnet ist; das ist hinsichtlich der ländlichen Arbeiter in den älteren Provinzen der Fall, denen Koalitionen unter Androhung von Gefängnisstrafe untersagt sind. — Was schließlich die kirchlichen und religiösen Vereine angeht, so unterliegen dem Vereinspolizeirecht nicht die evangelischen Landeskirchen, die römisch-katholische, die altkatholische Kirche; ferner nicht die Altlutheraner, welche sich bei Einführung der Union von der Landeskirche getrennt hatten, die Herrenhuter, die Baptisten und die Synagogengemeinden. Sonstige religiöse Vereine unterliegen dem Vereinsrecht, aber nicht dem vom Reiche geschaffenen, sondern dem in dieser Beziehung noch geltenden preußischen Vereinsgesetz vom 11. März 1850.

2. Versammlungen. Die Schranken des Vereinsgesetzes gelten nicht für die staatlich angeordneten Versammlungen, so die verschie-

denen Volksvertretungen; für die kirchlichen Versammlungen gilt Landesrecht. — Für die Versammlungspolizei sind zwei Gegensätze von Bedeutung, nämlich der der öffentlichen und nichtöffentlichen, und der der politischen und nichtpolitischen Versammlung. — Öffentlich ist eine Versammlung dann, wenn nach der Art der Zusammenberufung, etwa durch die Zeitung, oder nach dem Orte der Zusammenkunft, etwa in einem Wirtshause, die Versammlung einer unbestimmt großen Menschenmenge beabsichtigt ist; die Einladung kann sich auch auf bestimmte Klassen, z. B. Metallarbeiter, oder auf die Mitglieder eines an Personen sehr ausgedehnten Vereines beschränken, ohne daß damit die Öffentlichkeit der Versammlung wegfiele. Politisch ist jede Versammlung zur Erörterung politischer Angelegenheiten (S. 136); unter Erörtern ist nicht bloß die Behandlung durch Rede und Gegenrede zu verstehen, auch einseitige Darlegung eigener oder fremder Meinungen genügt.

Für alle Versammlungen gilt die allgemeine Vorschrift, daß die landesrechtlichen Vorschriften zum Schutze der Sonn- und Festtagsheiligung unberührt bleiben, für Sonntage, welche nicht zugleich Festtage sind, sind Beschränkungen aber nur bis zur Beendigung des vormittägigen Hauptgottesdienstes zulässig. Von dieser allgemeinen Vorschrift abgesehen sind die Beschränkungen der Versammlungsfreiheit nach der Natur der einzelnen Versammlung sehr verschieden.

Für nichtöffentliche nichtpolitische Versammlungen bestehen keine Schranken, dagegen für nichtöffentliche politische; Militärpersonen dürfen an ihnen nicht teilnehmen, sind es Versammlungen politischer Vereine, so dürfen Personen unter 18 Jahren nicht teilnehmen, soweit es sich nicht um rein gesellige Veranstaltungen handelt.

Für die öffentlichen Versammlungen gelten gewisse gemeinsame Vorschriften, ferner Vorschriften, welche nach der Art und dem Orte der Versammlung verschieden sind. — Allgemein gilt für alle öffentlichen Versammlungen folgendes. Die Verhandlungen sind in deutscher Sprache zu führen; die Vorschrift gilt nicht für internationale Kongresse; weiter nicht für Versammlungen der Reichs- oder Landtagswähler vom Tage der Bekanntmachung des Wahltermines bis zur Beendigung der Wahlhandlung. Schließlich sind Ausnahmen zugunsten der alteingesessenen Bevölkerung fremder Muttersprache gemacht, nämlich falls sie in einem Kreise 60 Prozent der Gesamtbevölkerung übersteigt, ist ihr bis zum 15. Mai 1928 der Gebrauch ihrer Sprache gestattet, eine Vergünstigung, welche in einer großen Zahl von Kreisen in den Provinzen Ost- und Westpreußen, Po-

sen, Schlesien und Schleswig-Holstein für die Bevölkerung polnischer und dänischer Zunge gilt; außerdem kann aber die Landesgesetzgebung oder der Minister des Innern auch für Landesteile, in welchen die fremde Sprache 60 Prozent nicht erreicht, den Mitgebrauch gestatten; nach den Bestimmungen des Ministers des Innern kommt diese Vergünstigung in Teilen von Ostpreußen der litauischen und masurischen, in Teilen von Brandenburg und Schlesien der wendischen, im Kreise Malmedy im Regierungsbezirk Aachen der französischen und wallonischen Sprache zugute; abgesehen von diesen allgemein geregelten Fällen, kann im Einzelfalle der Regierungspräsident den Gebrauch einer Fremdsprache gestatten; stets, wenn eine Fremdsprache gebraucht werden soll, ist 72 Stunden vor Beginn der Versammlung der Polizei Anzeige zu machen, worüber sie eine kostenfreie Bescheinigung erteilt. — Es gilt für alle öffentlichen Versammlungen weiter das Waffenverbot (S. 134). — Die Polizei kann über jede öffentliche Versammlung eine Aufsicht durch höchstens zwei Beauftragte ausüben lassen. Sie haben sich dem Leiter der Versammlung zu erkennen zu geben, es muß ihnen ein angemessener, die Aufsicht ermöglichender Platz angewiesen werden. — Die Auflösung einer jeden öffentlichen Versammlung kann durch einen der Beauftragten der Polizei erfolgen. Er hat die Auflösungserklärung laut und in deutscher Sprache abzugeben; er hat den Grund der Auflösung zu nennen. Auf einen binnen drei Tagen gestellten Antrag des Leiters hat die Polizei die mit Tatsachen zu belegenden Gründe der Auflösung schriftlich mitzuteilen. Auf die Auflösungserklärung haben sich alle außer dem Auflösenden und Personen, denen er das Bleiben gestattet, ohne schuldhafte Verzögerung zu entfernen. Die Auflösung ist gerechtfertigt, wenn die Bescheinigung über Anmeldung des Mitgebrauchs einer fremden Sprache nicht vorgelegt werden kann, wenn Versammlungen unter freiem Himmel die Genehmigung nicht erteilt ist, wenn die Beauftragten der Polizei nicht zugelassen werden, wenn Bewaffnete unbefugt in der Versammlung anwesend sind und nicht entfernt werden, wenn in der Versammlung Anträge oder Vorschläge erörtert werden, die eine Aufforderung oder Anreizung zu Verbrechen oder nicht nur auf Antrag zu verfolgenden Vergehen enthalten, endlich wenn Rednern, die verbotswidrig sich einer fremden Sprache bedienen auf Aufforderung der Polizei das Wort nicht entzogen wird.

Für die öffentlichen Versammlungen gelten dann nach der Art der Versammlung verschiedene Vorschriften, nämlich insofern, als für diejenigen unter ihnen, welche politischer Natur sind, folgendes zu beachten ist. — Der Veranstalter hat sie mindestens

24 Stunden vorher der Polizei mündlich oder schriftlich anzuzeigen; die Anzeige ist nicht nötig, falls eine Bekanntmachung durch Anschlag oder in einer von zwei durch die Behörden allgemein zu diesem Zwecke bestimmten Zeitungen erfolgt ist. Für Versammlungen, welche unter die Koalitionsfreiheit fallen, bedarf es keiner Anzeige. Die Versammlung muß einen Leiter haben. — Militärpersonen und Personen unter 18 Jahren dürfen nicht teilnehmen. — Außer der Polizei hat auch der Leiter das Recht der Auflösung, Gründe braucht er nicht anzugeben; die Wirkung der Auflösung ist die gleiche, wie die der polizeilichen.

Die polizeilichen Vorschriften für die öffentlichen Versammlungen sind endlich verschieden nach dem Orte. — Die Versammlung kann eine solche im geschlossen Raume sein. Ein geschlossener Raum ist derjenige, welcher durch Wände nach Außen abgeschlossen und überdacht ist. Nach dem Gesetze wird eine Versammlung selbst dann noch als eine solche im geschlossenen Raume angesehen, wenn Personen, die sich außerhalb des eigentlichen Versammlungsraumes befinden, an den Erörterungen teilnehmen oder wenn die Versammlung infolge eines unvorhersehbaren Umstandes aus dem eigentlichen geschlossenen Versammlungsraum in einen mit ihm zusammenhängenden umfriedeten Hof oder Garten verlegt wird. — Besondere Beschränkungen sind nur dann vorhanden, wenn die Versammlung nicht in einer der eben angegebenen Weisen im geschlossenen Raum stattfindet. Eine solche Versammlung unter freiem Himmel bedarf der Genehmigung der Polizei, die mindestens 24 Stunden vorher nachzusuchen ist.

3. Aufzüge. Ein Aufzug ist dann vorhanden, wenn eine geschlossene oder in Abständen gegliederte Menschenmenge zu einem bestimmten Zwecke z. B. als Leichengefolge, als Festzug usw. vereinigt ist und sich zu Fuß oder durch Beförderungsmittel wie Wagen, Pferde, Nachen usw. fortbewegt. Findet die Bewegung auf öffentlichen Wegen oder Plätzen statt, so hat man es mit einem öffentlichen Aufzuge zu tun, welcher, einerlei ob er politischen oder unpolitischen Zwecken dient, ganz den gleichen Beschränkungen unterworfen ist, wie die öffentliche Versammlung unter freiem Himmel. Frei von diesen Schranken sind die gewöhnlichen Leichenbegängnisse und Hochzeitszüge, wo sie hergebracht sind. Es gilt hinsichtlich der öffentlichen Aufzüge auch das Waffenverbot (S. 134). Die Vorschriften des Vereinsgesetzes sind nicht anwendbar auf staatlich angeordnete Aufzüge, z. B. militärische, ferner nicht auf Prozessionen, Wallfahrten und Bittgänge, hinsichtlich deren es nach

preußischem Rechte einer Genehmigung oder Anzeige nicht bedarf, wenn sie in hergebrachter Art stattfinden.

VI. Preßpolizei.

Abgesehen von der Vergeltung der durch die Presse begangenen Vergehen, wie z. B. Beleidigung, Aufforderung zu Verbrechen usw., auf dem Wege der Bestrafung kann der Staat auch durch abwehrende Sicherheitspolizei den möglicherweise von der Presse ausgehenden schädlichen Einflüssen entgegenwirken. Zwei Arten des Verfahrens sind hier möglich. Man kann das Präventivsystem anwenden, d. h. Preßerzeugnisse dürfen nur dann hergestellt und verbreitet werden, wenn sie eine Zensur der Behörden durchgemacht haben und genehmigt sind. Dieses ist im Wesentlichen das System des älteren Polizeirechtes gewesen. Durch die Preußische Verfassung (Art. 27) wurde die Zensur aufgehoben: „Jeder Preuße hat das Recht, durch Wort, Schrift, Druck und bildliche Darstellung seine Meinung frei zu äußern. Die Zensur darf nicht eingeführt werden.“ Diese Bestimmung bezieht sich nicht auf die Theater- und Kinozensur. Man ging nun zu dem zweiten, dem Repressivverfahren über, nach welchem es zum Drucke und zur Verbreitung der Preßerzeugnisse keiner Erlaubnis bedarf, schädliche Preßerzeugnisse aber im Laufe aufgehalten werden können. Das Repressivsystem liegt auch dem Reichspreßgesetze vom 7. Mai 1874 zugrunde, zu welchem ergänzend einige Bestimmungen der Gewerbeordnung hinzutreten. Es sind hier zunächst die Grundbegriffe des Preßpolizeirechts, sodann die polizeilichen Maßnahmen zu schildern.

1. Grundbegriffe. Das Reichspreßgesetz bezieht sich auf Druckschriften. Solche sind im engeren Sinne alle Erzeugnisse der Buchdruckerpresse, d. h. alle Schriften, welche hergestellt sind vermittelst beweglicher Lettern, die zu einem sogenannten Satze zusammengefügt werden; Druckschriften im engeren Sinne, mit Ausnahme der Wahlzettel, unterliegen stets dem Preßgesetz. Vervielfältigungen, welche auf anderem Wege hergestellt werden, unterliegen dem Preßgesetze nur bedingt; es muß sich nämlich handeln um Vervielfältigungen auf mechanischem oder chemischem, z. B. photographischem Wege, also nicht durch Handschrift; die Vervielfältigung muß weiter zur Verbreitung an einen unbestimmten Kreis von Personen auf dem Wege der Überlassung von Abzügen, des Anschlagens, Ausstellens oder Auslegens bestimmt sein; sie muß durch Wort oder Bild, nicht jedoch durch Noten, Vorstellungen vermitteln. Aus den Druckschriften sind die periodischen hervorzuheben, d. h. Zeitungen und Zeitschriften, welche durchschnittlich monatlich oder in kürzeren

Fristen erscheinen, und deren einzelne Nummer, im Gegensatze zu dem einzelnen Hefte eines Lieferungswerkes, im Wesentlichen ein abgeschlossenes Ganzes bildet. — Es gibt verschiedene Personen des Preßrechtes. Es sind die folgenden. Der Drucker besorgt selbst oder als Betriebsleiter die mechanische Herstellung. Der Verleger besorgt für eigene oder fremde Rechnung Drucklegung, Versand und Vertrieb. Der Verbreiter bringt die Druckschrift an das Publikum. Verfasser ist, wer dem Buche oder Artikel die Form gibt. Der Herausgeber bringt ein nicht von ihm oder nicht von ihm allein verfaßtes Werk zur Vervielfältigung. Redakteur ist bei periodischen Druckschriften derjenige, welcher über die Aufnahme der Beiträge entscheidet; verantwortlicher Redakteur ist, wer auf der einzelnen Nummer als solcher genannt ist und entweder die Nummer oder einen Teil tatsächlich verantwortlich redigiert hat, indem er die juristische Prüfung vornahm, und die endgültige Aufnahme verfügte, wonach er die strafrechtliche Verantwortlichkeit übernahm, oder kraft seiner Stellung als verantwortlicher Redakteur der Zeitung zu einer solchen verantwortlichen Redigierung berufen war, auch wenn er sie tatsächlich nicht vorgenommen hat.

2. Die polizeilichen Vorschriften. Es gilt der Grundsatz der Preßfreiheit, die durch gewisse Vorschriften im Sinne des Repressivsystems eingeschränkt wird. — Für die äußere Ordnung der Presse gilt, daß der Preßgewerbetreibende keiner polizeilichen Erlaubnis bedarf, aber der Polizei anzeigen muß, in welchen Räumlichkeiten er sein Gewerbe ausüben wird. Auf den Preßerzeugnissen — außer den für Verkehrs- und gesellige Zwecke bestimmten, wie Preisverzeichnisse und Visitenkarten, und den amtlichen Druckschriften — muß der Name des Druckers angegeben sein, und ist die Schrift für den Buchhandel bestimmt, auch der des Verlegers; auf jeder Nummer einer periodischen Druckschrift ist auch der verantwortliche Redakteur anzugeben. Zur gewerbsmäßigen Verbreitung von Preßerzeugnissen an öffentlichen Orten sowie zum Handel im Umherziehen, zur Kolportage, bedarf es der Genehmigung. Von jeder Nummer einer periodischen Druckschrift ist, sobald die Austeilung oder Versendung beginnt, ein Stück der Ortspolizei abzuliefern, damit diese sofort den Inhalt prüfen kann; die Verpflichtung besteht nicht für solche Druckschriften, welche ausschließlich Zwecken der Wissenschaft, der Kunst oder des Gewerbes dienen. Die periodische Presse muß in ihrem Anzeigenteil amtliche Bekanntmachungen gegen Gebühren in einer der beiden nächsten Nummern bringen. Regelmäßig kostenfrei sind tatsächliche Berichtigungen der tatsächlichen Angaben zu bringen, dagegen besteht keine Verpflichtung zur Aufnahme von Entgeg-

nungen gegen Kritiken. Manche Mitteilungen darf die Presse nicht bringen, z. B. nicht die Anklageschrift eines Strafprozesses vor der Kundgebung in der öffentlichen Gerichtsverhandlung. — Gegen die Presse können nun die folgenden Repressivmaßreln ergriffen werden. Ein Verbot weiteren Erscheinens ist zulässig gegenüber ausländischen Zeitungen, falls gegen sie wegen Unausführbarkeit der Strafverfolgung der im Auslande befindlichen Person auf Unbrauchbarmachung der Exemplare, Platten und Formen innerhalb eines Jahres zweimal von den Gerichten erkannt worden ist; das Verbot wird vom Reichskanzler auf eine Dauer von bis zu zwei Jahren ausgesprochen. Eine Repressivmaßregel ist weiter die Beschlagnahme. Sie ist zulässig, wenn die Druckschrift den für die äußere Ordnung gegebenen Vorschriften nicht entspricht; wenn eine verbotene ausländische Zeitschrift verbreitet wird; wenn eine Druckschrift eine Aufforderung zu hochverräterischen Handlungen, eine Majestätsbeleidigung oder eine unzüchtige Abbildung oder Darstellung enthält; endlich wenn eine Druckschrift eine Aufforderung zu einer strafbaren Handlung, oder eine Anreizung verschiedener Klassen der Bevölkerung zur Gewalttätigkeit gegen einander enthält und dringende Gefahr besteht, daß bei Verzögerung der Beschlagnahme diese Aufforderung oder Anreizung ein Verbrechen oder Vergehen unmittelbar zur Folge haben würde. Die polizeiliche Beschlagnahme ist stets nur eine vorläufige. Die Gerichte entscheiden über ihre Aufrechterhaltung. Ist sie binnen fünf Tagen nicht bestätigt, so hört sie auf. Die bestätigte Aufnahme ist ihrerseits wieder aufzuheben, falls nicht binnen zwei Wochen vom Staatsanwalt die Strafverfolgung in der Hauptsache wegen der Verfehlungen, die den Grund zur Beschlagnahme bildeten, eingeleitet ist.

VII. Unfallpolizei.

Die Unfallpolizei will Gefährdungen entgegenwirken, welche sich aus dem Zustande einer Sache, z. B. der abschüssigen Lage einer Sandgrube, oder aus Feuers- und Wassersnot ergeben. Hier wird die Polizei hauptsächlich gemäß den örtlichen Verhältnissen auf Grund der §§ 10 und 6 einschreiten; Baupolizei (S. 150) und Wasserpolizei (S. 185) sowie die Verkehrspolizei (S. 177) kommen von diesem Standpunkt aus mit in Betracht. Hier sei nur die Feuerpolizei berührt. Dem Feuerschutz dienen baupolizeiliche Vorschriften, ferner Bestimmungen des Strafgesetzbuches (§§ 306—311, 367, Ziffer 4—6, § 368 Ziffer 3—7), welche ein Menschen und Sachen gefährdendes oder vernichtendes Umgehen mit Feuer mit Strafen bedrohen. Das Feuerlöschwesen wird von der Polizei geleitet, welche zu diesem Zwecke Untertanen und Gemeinden zu Leistungen heranziehen

kann. Die Tragung der finanziellen Lasten des Feuerlöschwesens ist eine Last der Gemeinde, und zwar nicht in der Form einer Geldzahlung an die Polizei, sondern so, daß die Gemeinde das Feuerlöschwesen selbständig zu unterhalten hat; sie hat die Löscheinrichtungen, wie Spritzen, Leitern, Wasser, Ausrüstung der Löschmannschaft usw. zu beschaffen. Mehrere Gemeinden können sich dazu zu einem Zweckverbande (S. 52) zusammenschließen. Handelt es sich nur um die Beschaffung und Unterhaltung von Spritzen, so verbinden sich Landgemeinden und Gutsbezirke in der einfacheren Form des Spritzenverbandes. Die Löschmannschaft untersteht dem Ortspolizeiverwalter; sie kann eine freiwillige, aus Gemeindeeinwohnern gebildete Feuerwehr sein; sie kann eine aus angeworbenen Mannschaften bestehende Berufsfeuerwehr sein; endlich können nach einem preußischen Gesetze vom 21. Dezember 1904 die Gemeindeeinwohner zur Hilfeleistung bei Bränden als Pflichtfeuerwehr organisiert werden.

VIII. Ordnungs- und Sittenpolizei.

Eine Reihe von polizeilichen Maßregeln, welche Störungen des menschlichen Zusammenlebens beseitigen oder ihnen vorbeugen wollen, faßt man als Ordnungspolizei zusammen. Viele von ihnen können auch von einem anderen Standpunkte aus, z. B. als im Verkehrsinteresse liegend, betrachtet werden. Auch der Begriff der Sittenpolizei ist kein abgeschlossener; sowohl Maßregeln gegen die Prostitution (S. 135), welche teils örtlicher Natur sind, teils sich aus dem Strafgesetzbuch ergeben, wie auch z. B. das Schankwirtschafts- und Theaterkonzessionswesen (S. 168) gehören hierher. Nur einige überwiegend ordnungs- oder sittenpolizeiliche Maßregeln seien hier genannt. — Gegenüber theatralischen und kinematographischen Vorführungen übt die Polizei eine Zensur (S. 141) aus. — Öffentliche Kollekten mit Ausnahme der Kirchenkollekten bedürfen der Genehmigung des Oberpräsidenten. — Zur Namensänderung bedarf es der Genehmigung des Regierungspräsidenten. — Das Gesinde kann zum Antritt oder auf Grund der in den Landesteilen Preußens verschiedenen Gesindeordnungen zur Fortsetzung des Dienstes durch Zwang angehalten werden. Streitigkeiten zwischen Herrschaft und Gesinde aus dem Dienstverhältnis entscheidet die Polizei unter Vorbehalt des Rechtsweges (S. 133). — Die Polizei bestimmt die Räumungsfristen für Mietswohnungen, trifft auch bei Streitigkeiten über das Rückbehaltungsrecht des Vermieters eine vorläufige Entscheidung (S. 133).

§ 20. Bevölkerungswesen.

Unter dem Sammeltitel Bevölkerungswesen sollen hier diejenigen Rechtssätze zusammengefaßt werden, welche sich auf die Beurkundung des Personenstandes, auf die Niederlassung, auf die Auswanderung, auf die Gesundheit der Bevölkerung und endlich auf die Fürsorge für die verarmte Bevölkerung bezihen.

I. Der Personenstand.

Unter Personenstand versteht man die Rechtstellung eines Menschen, welche sich aus seinen Familienverhältnissen ergibt; die wichtigsten Tatsachen, welche auf diesen Personenstand Einfluß haben, sind Geburten, Heiraten und Sterbefälle. Der einzelne, wie der Staat, hat ein Interesse an einer nicht zu Zweifeln Anlaß gebenden Feststellung dieser Tatsachen. Während sie früher durch die Kirchenbücher erfolgte, ist sie jetzt staatlich durch das Reichsgesetz über die Beurkundung des Personenstandes und der Eheschließung vom 6. Februar 1875 geregelt, welches besonders durch das Bürgerliche Gesetzbuch in einigen Teilen abgeändert ist; das Gesetz greift übrigens in die rein kirchlichen Verpflichtungen zu Taufe und Trauung in keiner Weise ein. — Das Gesetz gilt, ohne Rücksicht auf die Staatsangehörigkeit, für die ortsanwesende Bevölkerung. Das Personenstandswesen ist staatlich organisiert; jeder deutsche Staat ist in Standesamtsbezirke eingeteilt; ein solcher umfaßt eine oder mehrere Gemeinden oder Gutsbezirke, größere Gemeinden werden in mehrere Bezirke geteilt. Für jeden Bezirk ist ein Standesbeamter und ein Stellvertreter vom Regierungspräsidenten zu ernennen, wo aber Gemeinde- und Standesamtsbezirk zusammenfallen, ist der Vorsteher Standesbeamter, falls nicht jemand anders an seiner Stelle eingesetzt wird. Die Standesbeamten stehen unter Aufsicht der Staatsbehörden. Die standesamtlichen Beurkundungen erfolgen in einem Geburts-, einem Heirats- und einem Sterberegister; außer diesen Hauptregistern sind beglaubigte Abschriften, die Nebenregister, anzufertigen, welche nach Abschluß eines Jahrganges einem benachbarten Amtsgerichte zur Aufbewahrung überwiesen werden.

1. Beurkundung der Geburten. Alle Lebend- und Totgeburten sind dem Standesbeamten anzuzeigen, die ersteren spätestens am 7. Tage nach der Geburt, die letzteren spätestens am nächsten Wochentage; nicht anzuzeigen sind Frühgeburten, die den 6. Monat der Entwickelung nicht überschritten haben. Die Anzeige ist dem Standesbeamten des Bezirkes der Niederkunft, bei gefundenen Neugeborenen dem des Fundortes zu machen. Verpflichtet zur Anzeige

ist an erster Stelle der eheliche Vater, nach ihm eine Reihe von Personen, falls sie bei der Geburt zugegen gewesen sind, nämlich der Arzt, die Hebamme, sonstige Personen. Schließlich ist auch die Mutter verpflichtet. Außer dem in der angegebenen Reihenfolge Verpflichteten kann auch jeder andere, der aus eigener Wissenschaft unterrichtet ist, die Anzeige machen. Die Anzeige hat mündlich zu geschehen. Geburten in einer öffentlichen Anstalt, in der die Mutter sich zu den Zwecken, denen die Anstalt dient, aufhält, z. B. als Wöchnerin in einer Hebammenlehranstalt, als Gefangene im Gefängnis usw., werden vom Vorsteher der Anstalt regelmäßig schriftlich angezeigt. Die Anzeige durch den Verpflichteten kann durch Verhängung von Ungehorsamsstrafen erzwungen werden. Auf die Anzeige erfolgt die Eintragung in das Geburts-, bei der Totgeburt ins Sterberegister.

2. Die Eheschließung. Ehe ist die rechtlich anerkannte Verbindung von Mann und Frau zu dauernder, ungeteilter Lebensgemeinschaft. Der Staat sagt zweierlei: er sagt, in welchen Fällen er eine Ehe als zulässig ansieht, und er sagt, welche Formen erfüllt werden müssen, damit eine Ehe anerkannt werden kann. — Zulässig ist eine Ehe dann, wenn ihr keine rechtlichen Hindernisse entgegenstehen. Die Ehehindernisse sind teils ausschließlich im Interesse der Beteiligten anerkannt und sind nur von ihnen auf dem Wege der Klage geltend zu machen, der Standesbeamte braucht sich nicht darüber zu vergewissern, daß sie nicht vorhanden sind, so bei den Ehehindernissen des Irrtums, der Täuschung und der Drohung, durch welche ein Eheteil in unzulässiger Weise zur Eheschließung veranlaßt worden ist. Andere Ehehindernisse sind vorwiegend im öffentlichen Interesse aufgestellt, sie sind vom Standesbeamten zu berücksichtigen und er hat bei ihrem Vorliegen die Teilnahme an der Eheschließung zu verweigern. Ob für einen der Verlobten Ehehindernisse vorhanden sind, richtet sich nach dem Rechte des Staates, dem er angehört. Die öffentlichen Hindernisse kann man in sechs Gruppen zusammenfassen. Die erste umfaßt die Fälle der mangelnden Handlungsfreiheit. Hierhin gehören Geschäftsunfähige, d. h. Kinder unter 7 Jahren, Geistesgestörte und wegen Geisteskrankheit Entmündigte, Trunkene; ferner Personen unter 21 Jahren, welche die Einwilligung des Vaters, bei dessen Fehlen der Mutter, nicht haben; weiter Minderjährige, d. h. Personen unter 21 Jahren, soweit sie nicht für volljährig erklärt sind, und Entmündigte, also Geistesschwache, Trinker und Verschwender, soweit sie nicht die Einwilligung ihres gesetzlichen Vertreters haben, welche aber durch die Einwilligung des Vormundschaftsgerichts ersetzt werden kann, falls der Vertreter ein Vormund oder Pfleger ist;

endlich Militärpersonen des Friedensstandes, welche nicht die Genehmigung des Vorgesetzten zur Eheschließung haben. Die zweite Gruppe umfaßt die Fälle der Verwandtschaft, wohin die Blutsverwandtschaft und die Schwägerschaft in gerader Linie, d. h. die Beziehungen zwischen dem einen Ehegatten und den Personen, von denen der andere Ehegatte abstammt oder die von ihn abstammen, und endlich die Adoption gehören. Das dritte Hindernis ist eine noch bestehende frühere Ehe. Das vierte die fehlende Ehemündigkeit, d. h. bei Männern, die noch nicht erreichte Volljährigkeit, bei der Frau das noch nicht vollendete 16. Lebensjahr, falls der Justizminister nicht Befreiung von diesem Erfordernis gewährt. Fünftens besteht ein Ehehindernis zwischen Ehebrechern, falls die verletzte Ehe wegen ihres Ehebruches und mit dessen Nennung im Scheidungsurteil geschieden ist; es kann der Justizminister aber Befreiung erteilen. Sechstens und letztens bestehen besondere Hindernisse für die Eingehung einer zweiten Ehe; eine Frau darf erst zehn Monate nach Auflösung ihrer früheren Ehe wieder heiraten, es sei denn, daß sie vor Ablauf dieser Zeit geboren, oder das Amtsgericht Befreiung gewährt hat; vor Eingehung einer zweiten Ehe muß nachgewiesen werden, daß der Verpflichtung zur Vermögensauseinandersetzung mit den Kindern erster Ehe nachgekommen ist; ist ein Ehegatte für tot erklärt, so kann der andere wieder heiraten, wird die Erklärung aber angefochten, so ist bis zum Ende des Prozesses ein Hindernis für die zweite Ehe gegeben. — Während über das Vorhandensein eines Ehehindernisses das Recht des Staates entscheidet, dem der einzelne angehört, ist für die Form der Eheschließung nur deutsches Recht maßgebend. Die Formerfordernisse sind teils wesentlich, bei Nichterfüllung liegt Nichtigkeit vor; teils sind sie unwesentlich, also mehr vom Standesbeamten zu beachtende Ordnungsvorschriften, deren Nichtbeachtung den Bestand der Ehe nicht berührt. Der Eheschließung gehen vorbereitende Handlungen voraus. Dem Standesbeamten sind die Papiere einzureichen, er veröffentlicht das Aufgebot; beide Maßregeln dienen der Ermittelung etwaiger Ehehindernisse; das Aufgebot hat 6 Monate Kraft. Bei der Eheschließung ist wesentlich, daß gleichzeitig beide Verlobte persönlich und ein Standesbeamter zugegen sind; es soll ein zuständiger Standesbeamter sein; es ist dies ein jeder, in dessen Bezirk einer der Verlobten seinen Wohnsitz hat, oder ein solcher, den ein zuständiger auf Antrag der Verlobten ermächtigt hat. Es sollen schließlich zwei Zeugen zugegen sein. Die Ehe wird dadurch geschlossen, daß die Verlobten erklären, die Ehe miteinander eingehen zu wollen; die Abgabe der Erklärung ist wesentlich; mit ihr ist die Ehe bereits ge-

schlossen. Der Standesbeamte hat nur durch Fragestellung die Abgabe herbeizuführen. Er selbst muß zur Entgegennahme der Erklärungen bereit sein. — Die durch die Erklärung der Verlobten geschlossene Ehe wird in das Heiratsregister eingetragen. Es ist eine Bescheinigung auszustellen, nach deren Vorlegung erst die kirchliche Trauung stattfinden darf.

3. Beurkundung der Sterbefälle. Wie bei Geburten so besteht auch bei den Sterbefällen eine Anzeigepflicht und zwar für das Familienhaupt, sonst für den, in dessen Wohnung sich der Sterbefall ereignet hat.

II. Die Niederlassung.

Als Merkmal des heutigen Staates wurde die Seßhaftigkeit oder die Niederlassung der ihm angehörenden Bevölkerung angegeben (S. 6). Es ist hier darzustellen, unter welchen rechtlichen Bedingungen die Niederlassung geschieht. Es sind zu betrachten die Freizügigkeit, das Ansiedelungsrecht und die Baupolizei.

1. Die Freizügigkeit. Während seit dem Mittelalter ein großer Teil der Bevölkerung an die Scholle gebunden war, beginnt seit dem Beginn des 19. Jahrhunderts sich der Grundsatz der Freizügigkeit durchzusetzen. Durch das Freizügigkeitsgesetz vom 1. November 1867 ist die Frage in diesem Sinne für das ganze Reich geordnet. Jeder Reichsangehörige hat das Recht, sich an jedem Orte innerhalb des Reichsgebietes aufzuhalten oder sich niederzulassen, wo er eine eigene Wohnung oder ein Unterkommen sich zu verschaffen imstande ist; er kann Grundeigentum aller Art erwerben. Von diesem Grundsatze gibt es aber Ausnahmen. Neuanziehende Sträflinge, welche für die öffentliche Sicherheit oder Sittlichkeit gefährlich sind, auch aus dem Arbeitshause (S. 135) Entlassene können von der Polizei vom dauernden Aufenthalt an bestimmten Plätzen ausgeschlossen werden. Eine Abweisung von Neuanziehenden kann auch aus armenpolizeilichen Gründen erfolgen (S. 155). Endlich können bestrafte gewohnheitsmäßige Bettler und Landstreicher aus jedem fremden Bundesstaate ausgewiesen werden. — Das Aufenthalts- und Niederlassungsrecht steht nur den Reichsangehörigen zu; tatsächlich geduldet werden aber auch die Ausländer, indessen haben sie kein Recht auf diese Duldung; sie können ausgewiesen werden. Es gibt eine Ausweisung aus dem ganzen Reichsgebiete, welche in solchen Fällen zulässig ist, in denen das Reichsrecht selbst die Ausweisung geregelt hat, so z. B. in Fällen, in welchen ein Ausländer wegen gewerbsmäßigen Glücksspiels verurteilt worden ist. Soweit nicht das Reichsrecht Bestimmungen hat, gilt Landesrecht.

Die Polizei weist hier auf Grund der §§ 10 und 6 (S. 112) aus; Gründe der Sicherheitspolizei, der Sittenpolizei, der Politik usw. können das freie Ermessen der Behörden leiten. Diese Ausweisung wirkt aber nicht für das Reich, sondern nur für den Einzelstaat, z. B. Preußen; der Ausgewiesene würde sich in einen anderen deutschen Staat begeben können. Ein gewisses Niederlassungsrecht ist den Schweizern und Niederländern vertragsmäßig gewährt; sie können zwar ausgewiesen werden, ihre Ausweisung ist aber dem Heimatstaate gegenüber zu rechtfertigen. Alle ausländischen Arbeiter müssen im Besitze einer gehörigen Legitimation sein, ohne welche sie auszuweisen sind. Ausländische polnische Saisonarbeiter dürfen nur vom 1. Februar bis 20. Dezember in Deutschland sich aufhalten; es soll ihr Ansässigwerden verhindert werden.

2. Ansiedelungspolizei. Der einzelne ist in der Regel in den seit längerer oder kürzerer Zeit schon bestehenden Siedelungsgemeinschaften ansässig. Oft aber wird die Neubegründung menschlicher Siedelungen zum Zwecke der sachgemäßeren Ausnutzung des Bodens und zum Zwecke der Neubegründung wirtschaftlicher Existenz auf dem Wege der inneren Kolonisation notwendig. Es kann eine Außensiedelung sein, d. h. eine solche, welche nicht im räumlichen Zusammenhange mit einer bestehenden Siedelung steht; es kann auch eine Innensiedelung sein, die sich innerhalb einer Ortschaft durch Aufteilung eines Landgutes in kleinere ländliche Stellen vollzieht. Es liegt nun im allgemeinen staatlichen Interesse, daß diese Neubegründung von Ansiedelungen gefördert wird, wie das in den letzten Jahrzehnten in steigendem Maße geschieht. Andererseits ist eine rechtliche Regelung der Kolonisation notwendig, damit sie nicht planlos in einer ihre Wirtschaftlichkeit in Frage stellenden oder die staatlichen Interessen schädigenden Weise erfolgt. Nur in der Rheinprovinz ist von Beschränkungen abgesehen worden. Für die übrigen alten Provinzen gilt ein Gesetz vom 25. August 1876, welches durch Gesetz vom 10. August 1904 in bedeutsamer Weise abgeändert wurde. Die Ansiedelung bedarf einer polizeilichen Genehmigung. In einigen Fällen muß sie versagt werden, nämlich dann, wenn kein genügender Zugang zu der Siedelung gesichert ist; ferner, abgesehen von den Provinzen Sachsen und Westfalen, den Regierungsbezirken Stralsund und Potsdam und dem Stadtkreis Berlin, dann, wenn der Regierungspräsident nicht bescheinigt, daß die Ansiedelung nicht im Gegensatze zu dem Gesetze betr. die Beförderung deutscher Ansiedelungen von 1886 steht. Im Widerspruch mit dessen Zielen stehen aber Ansiedelungen, welche die Stärkung des deutschen Elements verhindern und aufhalten und polonisierenden Bestrebungen Vor-

schub leisten. Es kann weiter die Genehmigung versagt werden, wenn eine Gefährdung gewisser wirtschaftlicher Interessen der Nachbarn nachgewiesen wird. Die Ansiedelung muß Gewähr bieten, daß die Gemeinde-, Kirchen- und Schulverhältnisse in befriedigender Weise geregelt werden. In den neuen Provinzen ist das Ansiedelungswesen durch besondere, teilweise abweichende Gesetze geregelt. — Nimmt schon das Ansiedelungsgesetz auf die Gefährdung des Deutschtums durch das Vordringen der Polen Rücksicht, so bedeuten verschiedene andere Gesetze eine staatliche positive Förderung der das Polentum in wirksamster Weise aufhaltenden deutschen ländlichen Siedelungen. Durch das schon erwähnte Gesetz von 1886, sowie ergänzende Gesetze von 1898, 1902 und 1908 sind der Regierung im ganzen 550 Millionen zur Verfügung gestellt, mit deren Hilfe deutsche Bauern in Westpreußen und Posen angesiedelt werden; die Siedelungsstellen werden entweder zu Eigentum gegen Zahlung eines Kapitals oder einer Rente unter Auflage der Nichtveräußerung an Polen überlassen, oder auf Zeit verpachtet. Die Verwaltung der Ansiedelungsangelegenheiten geschieht durch die Ansiedelungskommission in Posen. Da auf dem Wege des freien Kaufes nicht immer genügend Land zur Ansiedelung erworben werden kann, gibt ein Gesetz von 1908 der Regierung das Recht, falls die Sicherung des gefährdeten Deutschtums nicht anders zu erreichen ist, Land auf dem Wege der Enteignung (S. 130) gegen volle Entschädigung zu erwerben; im ganzen können in den beiden Provinzen aber höchstens 70 000 Hektar enteignet werden. Für die übrigen durch die Polen gefährdeten Provinzen Ostpreußen, Pommern, Schlesien und Schleswig-Holstein stehen der Regierung nach dem sogenannten Besitzbefestigungsgesetz von 1912 100 Millionen zu Siedelungszwecken zur Verfügung.

3. B a u p o l i z e i. Das Baupolizeirecht ist überwiegend durch Polizeiverordnung, also mehr örtlich, geregelt, indessen zeigt es wesentliche übereinstimmende Züge. Es bezieht sich auf Gebäude, d. h. umschlossene bauliche Anlagen, welche zum Aufenthalt von Menschen oder Vieh, oder zur Aufbewahrung beweglicher Sachen bestimmt sind. Die Bauordnungen (S. 120) gehen von verschiedenen Gesichtspunkten aus. Sorge für Leben und Gesundheit, Schutz gegen Feuersgefahr, Sorge für den Verkehr usw. kommen in Betracht. Weitgehende Beschränkungen sind da möglich. Es kann z. B. eine Stadt in Bauzonen eingeteilt und in jeder von ihnen eine bestimmte Art der Bebauung zugelassen werden, etwa landhausmäßige, oder zweistöckige usw. Der Beginn des Baus wird regelmäßig von polizeilicher Genehmigung, dem B a u k o n s e n s, abhängig gemacht. Der Antrag des Baulustigen wird nach der technischen Seite geprüft, ferner,

soweit es das Gesetz gegen die Verunstaltung von Ortschaften und landschaftlich hervorragenden Gegenden vom 15. Juli 1907 gestattet, nach der ätshetischen Seite, endlich auch vom allgemeinpolizeilichen Standpunkt.

Der Baukonsens kann unter Auferlegung von Bedingungen erfolgen, bei deren Erfüllung der Bau den gesetzlichen Anforderungen entspricht. Von den in den Baupolizeiordnungen aufgestellten Anforderungen kann in manchen Einzelfällen Befreiung, Dispens, erteilt werden. Gegenüber unzulässigen Bauten greift außer strafrechtlicher Ahndung Verwaltungszwang (S. 125) Platz. — Die Besetzung der Grundstücke einer Ortschaft muß im Verkehrsinteresse geregelt werden; eine Verbindung der Häuser durch Wege und Straßen ist notwendig. Diesem Zwecke dient die Festsetzung der sogenannten Fluchtlinien, welche nach einem Gesetze vom 2. Juli 1875 ganz wesentlich Sache der Gemeinden ist. Man unterscheidet die Straßenfluchtlinien, d. h. die Grenzen, zwischen denen die als Verbindung dienende Straße geführt wird, und die Baufluchtlinie, d. h. die Linie, über welche hinaus nicht gebaut werden darf; sie fallen nicht zusammen, wenn Vorgärten vorgeschrieben sind. Wenn die Straßenfluchtlinie fremdes Eigentum durchschneidet, so findet, beim Fehlen gütlichen Einvernehmens, zum Zwecke des Baus der Straße Enteignung (S. 130) statt. Zur Tragung der Kosten neuer oder verlängerter Straßen oder Straßenteile können seitens der zum Straßenbau verpflichteten Gemeinde die Anlieger herangezogen werden.

III. Auswanderungswesen.

Die preußische Verfassung (Art. 11) bestimmt: „Die Freiheit der Auswanderung kann von Staatswegen nur in bezug auf die Wehrpflicht beschränkt werden. Abzugsgelder dürfen nicht erhoben werden.“ Diese Grundsätze liegen auch der jetzt reichsrechtlichen Regelung des Auswanderungswesens zugrunde. Zur Auswanderung nicht zugelassen sind Wehrpflichtige im Alter vom vollendeten 17. bis vollendeten 25. Lebensjahre, wenn sie nicht eine Urkunde, durch welche sie aus dem Reichsverbande entlassen sind, oder ein Zeugnis der Ersatzkommission darüber beibringen können, daß ihrer Auswanderung kein Hindernis im Wege steht. — Abgesehen von der Frage der Auswanderungsfreiheit gibt das Auswanderungswesen noch insoweit Anlaß zu gesetzlichem Eingreifen, als es sich um den Schutz der Auswanderer, insbesondere gegen die Auswanderungsunternehmer handelt. Die Regelung ist durch das Reichsgesetz über das Auswanderungswesen vom 9. Juni 1897 erfolgt. Der Unternehmer muß eine Konzession vom Reichskanzler unter Zustimmung des Bundes-

rates haben; auch seine Gehilfen, die Agenten, müssen Konzession und zwar vom Regierungspräsidenten, besitzen. Für das Auswanderungswesen steht dem Reichskanzler ein Beirat von Sachverständigen zur Seite; die Verwaltung des Auswanderungswesens durch die Einzelstaaten beaufsichtigen Reichskommissare. Das Reichsgesetz hat Bestimmungen über den Inhalt des Beförderungsvertrags, durch welche verhindert werden soll, daß die Auswanderer durch die Unternehmer ausgebeutet werden. Es sind endlich Vorschriften über die Beschaffenheit der Auswandererschiffe im Interesse von Leben und Gesundheit der Auswanderer gegeben.

IV. Gesundheitswesen.

Die Sorge für die Gesundheit der Bevölkerung bewegt sich in zwei Richtungen. Einerseits sollen Krankheiten verhütet werden durch die Einrichtungen des Sanitätswesens, andererseits ist die Möglichkeit der Heilung durch die Einrichtungen des Medizinalwesens zu bieten.

1. Sanitätswesen. Der Bekämpfung der gemeingefährlichen Krankheiten dienen verschiedene Reichs- und preußische Gesetze. Es ist für bestimmte Krankheiten wie Pocken, Cholera, Diphtherie, Scharlach, Typhus usw. eine Verpflichtung zur Anzeige an die Polizei gegeben, die dem Arzte, dem Haushaltungsvorstande usw. auferlegt ist. Der Kreisarzt stellt fest, ob eine solche Krankheit vorliegt. Er hat das Recht und die Pflicht, Untersuchungen vorzunehmen; die Untertanen haben sich dieselben gefallen zu lassen. Zur Verhütung der Verbreitung können Absperrungs- und Aufsichtsmaßregeln angeordnet werden. Der Verkehr kann zur Verhütung der Einschleppung von Krankheiten beschränkt werden. Die Einrichtungen für Versorgung mit Wasser und für die Beseitigung der Abfallstoffe unterliegen dauernd polizeilicher Kontrolle und die Gemeinden sind verpflichtet, für Beseitigung von Mißständen Sorge zu tragen. Der Bekämpfung der Pocken dient der Impfzwang. Die Bekämpfung derjenigen Krankheiten, welche aus der schlechten Beschaffenheit von Nahrungs- und Genußmitteln folgen, dient die Einführung der allgemeinen Schlachtvieh- und Fleischbeschau, sowie des Schlachthauszwanges, welchen die Gemeinden anordnen können, ferner die polizeiliche Beaufsichtigung des Verkehrs mit Nahrungs- und Genußmitteln und die sich daran anschließende Bestrafung desjenigen, welcher zum Zwecke der Täuschung im Handel und Verkehr Nahrungs- oder Genußmittel nachmacht oder verfälscht oder wissentlich solche, sowie verdorbene Nahrungsmittel unter Verschweigung dieses Umstandes verkauft. Mit dem Sanitätswesen steht auch das Begräbniswesen im Zusammen-

hange, wenn hier außerdem auch religiöse Momente in Frage kommen. Es bestehen allgemeine sanitätspolizeiliche Grundsätze für die Anlage und Einrichtung von Begräbnisplätzen. Die Schaffung der Friedhöfe ist in erster Linie Sache der Kirchengemeinden, soweit nicht auf Grund von Gewohnheitsrecht, wie das z. B. im Gebiete des Allgemeinen Landrechts, oder von Gesetzen, wie es in Teilen der Rheinprovinz der Fall ist, eine Pflicht der bürgerlichen Gemeinde besteht. Auch wo die Pflicht nicht besteht, sind mit Genehmigung des Staates kommunale Friedhöfe zulässig, es kann konfessionelle Teilung verlangt werden. Auf kirchlichen Friedhöfen darf Angehörigen einer anderen Konfession ein ehrliches Begräbnis nicht versagt werden, es besteht aber in der Regel keine Pflicht, den Geistlichen der anderen Konfession zuzulassen. Ein preußisches Gesetz vom 14. September 1911 läßt auch die Feuerbestattung zu. Der Grundgedanke des Gesetzes ist der, daß die Feuerbestattung neben der regelmäßigen Form in den einzelnen Gemeinden ermöglicht werden soll, wenn ein starker und ernstlicher Wille für diese vom bisherigen christlichen Brauche abweichende Bestattungsform vorhanden ist. Die Gemeindekörperschaften müssen mit mindestens Zweidrittelmehrheit die Einrichtung der Anlagen beschlossen haben; der Verstorbene muß durch letztwillige Verfügung oder vor einer öffentlichen Urkundsperson seinen Willen bekundet haben, daß seine Leiche verbrannt werde.

2. Medizinalwesen. Für das gesamte Reich besteht in dem Reichsgesundheitsamte ein die Zentralverwaltung unterstützendes und beratendes Kollegium. In Preußen ist die Medizinalverwaltung Sache des Ministeriums des Innern. Für die Provinz besteht ein beratendes Medizinalkollegium unter dem Vorsitz des Oberpräsidenten, den Regierungen sind Medizinalräte beigegeben. Den Kreispolizeiorganen stehen Kreisärzte zur Seite, in Gemeinden mit mehr als 5000 Einwohnern müssen, in kleineren können Gesundheitskommissionen gebildet werden. — Für das Vorhandensein eines genügend vorgebildeten Heilpersonals wird durch folgende Vorschriften gesorgt. Nach der Gewerbeordnung darf nur derjenige den ärztlichen oder einen gleichbedeutenden Titel führen, welcher eine staatliche Approbation hat, die ihm auf Grund eines durch eine Prüfung zu erbringenden Befähigungsnachweises zu erteilen ist. Der ärztliche Stand hat seine Organisation in Ärztekammern und Ehrengerichten gefunden. Wie die Ärzte so müssen auch die Apotheker eine Approbation haben, außerdem aber müssen sie berechtigt sein, eine bestimmte Apotheke zu betreiben; diese Berechtigung haftet aus älterer Zeit noch an manchen Grundstücken und wird mit diesen zusammen erworben, außerdem werden persönliche Apothekengerechtsame durch

staatliche Konzession erworben. Der Apothekenbetrieb unterliegt staatlicher Aufsicht. Hebammen müssen eine Prüfung bestehen, auch werden sie von Zeit zu Zeit vom Kreisarzte nachgeprüft. Eine Klasse des niederen Heilpersonals stellen die geprüften Heildiener dar. Private Kranken-, Entbindungs- und Irrenanstalten bedürfen der staatlichen Konzession.

V. Armenrecht.

Der Verarmung eines Untertanen gegenüber kann der Staat in zwei Richtungen vorgehen. Gegen Arbeitsscheu, aus welcher die Armut entsprungen, schreitet er mit Zwang, insbesondere soweit Bettler und Landstreicher in Frage kommen, ein (S. 135). Auf der anderen Seite aber wird für die hilfsbedürftigen, also nicht zur Verschaffung des vollen Unterhaltes fähigen Personen gesorgt. Die Armenfürsorge ist durch das Reichsgesetz über den Unterstützungswohnsitz vom 30. Mai 1908 und durch ein preußisches Ausführungsgesetz geregelt.

Die Verpflichtung zur Unterstützung der Hilfsbedürftigen liegt den Armenverbänden ob. Man unterscheidet Orts- und Landarmenverbände. Ortsarmenverband ist die Gemeinde und der Gutsbezirk; in der Form des Zweckverbandes können sich mehrere Gemeinden zu Zwecken der Armenpflege zusammenschließen. Landarmenverbände sind die Provinzen. Außerdem gibt es einige besondere Landarmenverbände; so die ostpreußischen Kreise, die hessen-nassauischen Kommunalverbände (S. 57), die Stadtkreise Berlin und Breslau usw. Die Pflicht der Verbände ist entweder eine vorläufige oder eine endgültige. Vorläufig wird der Hilfsbedürftige da unterstützt, wo er sich im Augenblick des Eintretens der Bedürftigkeit befindet. — Höchste Behörde in Armenangelegenheiten ist das Bundesamt für das Heimatwesen.

Zu unterstützen sind hilfsbedürftige Personen. Hilfsbedürftig ist, wer weder verfügbare Geldmittel zur Beschaffung des Obdaches, des unentbehrlichen Lebensunterhaltes, der erforderlichen Pflege in Krankheitsfällen und eines angemessenen Begräbnisses besitzt, noch imstande ist, sich diese Mittel durch Arbeit zu erwerben, noch auch sie von anderer Seite erhält. Liegt Hilfsbedürftigkeit vor, so ist die Unterstützung einem jeden Deutschen in jedem Bundesstaate zu gewähren, die Ausländer werden in Preußen, solange ihnen der Aufenthalt im Inlande gestattet wird, wie Inländer behandelt. Der unterstützungsbedürftige Arme kann in einer Anstalt untergebracht werden, in welcher er für Rechnung des Armenverbandes arbeiten muß. — Die Verpflichtung zur Gewährung der Hilfe liegt dem Armenverbande im Verhältnis zu Staat und Reich ob, dagegen hat der Hilfsbedürftige

selbst keinen durch die Gerichte zu entscheidenden Rechtsanspruch auf die Hilfe, er kann nur Beschwerde (S. 132) gegen den Verband erheben, welcher ihm die Unterstützung verweigert.

Welcher Armenverband ist nun verpflichtet, die Unterstützung zu gewähren? Falls der Arme einen Unterstützungswohnsitz hat, so ist der Ortsarmenverband, in dessen Bezirk dieser Wohnsitz sich befindet, unterstützungspflichtig, in anderen Fällen der Landarmenverband. Der Unterstützungswohnsitz, und damit die Pflicht eines Ortsarmenverbandes, kann auf dreifache Weise begründet werden. Die erste Möglichkeit ist die, daß er durch einjährigen Aufenthalt einer Person im Bezirke nach vollendetem 16. Lebensjahre entsteht; durch einjährige Abwesenheit geht er wieder verloren. Da die Gemeinden ein Interesse daran haben, daß nicht die Armenlasten sich allzu erheblich steigern, so können sie unter gewissen Bedingungen die Niederlassung neu zuziehender Personen und damit die Begründung des Unterstützungswohnsitzes hindern. Dies Recht ist ihnen gegeben, wenn sie nachweisen, daß die Person nicht hinreichende Kräfte besitzt, um sich und ihren nicht arbeitsfähigen Angehörigen den notdürftigen Lebensunterhalt zu verschaffen und wenn sie ihn weder aus eigenem Vermögen bestreiten kann, noch von einem dazu verpflichteten Verwandten erhält. Der zweite Grund der Erwerbung ist die Verehelichung; die Frau erwirbt, unter Verlust ihres bisherigen, den Unterstützungswohnsitz des Mannes. Der dritte ist die Abstammung; Kinder teilen bis zum vollendeten 16. Lebensjahre den Unterstützungswohnsitz des Vaters, nach dessen Tode der Mutter. — Wenn zwischen Armenverbänden die Verpflichtung streitig ist, so wird im Verwaltungsstreitverfahren entschieden; in Preußen ist der Bezirksausschuß zuständig, gegen sein Urteil ist die Berufung an das Bundesamt für das Heimatswesen gegeben.

§ 21. Landwirtschaftsverwaltung.

Die landwirtschaftlichen Angelegenheiten und die ihnen verwandten Angelegenheiten der Viehzucht, des Forst-, Fischerei- und Jagdwesens unterstehen in Preußen dem Ministerium für Landwirtschaft, Domänen und Forsten. Dieses Ministerium hat nicht nur die Staatspflege und Polizei gegenüber der Landwirtschaft im weitesten Sinne auszuüben, sondern es verwaltet auch den fiskalischen Besitz auf landwirtschaftlichem Gebiet. Dem Minister steht beratend das Landesökonomiekollegium zur Seite. Die Landwirtschaft hat ihre Interessenvertretung in den Landwirtschaftskammern gefunden,

deren Gebiet in der Regel eine Provinz umfaßt. In die Kammer wählbar sind Landwirte, Wähler sind die Kreistage.

I. Landwirtschaft.

In das Gebiet der Landwirtschaft im engeren Sinne reichen staatliche Maßnahmen hinein, welche auch von anderen Gesichtspunkten aus in Betracht kommen, so die Regelung des Wasserrechtes, welche auch für Gewerbe und Verkehr (S. 185) bedeutsam ist; ferner auch die Ansiedelung (S. 149). Die Landwirtschaft wird durch verschiedene sich auf dem Gebiete der Wohlfahrtspflege bewegenden Staatstätigkeiten gefördert. Hierhin gehört die Regulierung der ländlichen Besitzverhältnisse, insbesondere die 1811 einsetzende Regulierung der gutsherrlichen und bäuerlichen Verhältnisse (S. 41), die Beseitigung unwirtschaftlicher gemeinschaftlicher Benutzung von ländlichen Grundstücken auf dem Wege der ländlichen Gemeinheitsteilung, Zusammenlegung zersplitterten Grundbesitzes auf dem Wege des Umtausches, Begründung von Rentengütern (S. 150); 1913 sind den staatlichen Behörden weitergehende Rechte hinsichtlich der Umlegung von Grundstücken im Interesse der Landeskultur gegeben worden. Organe für die Regelung des ländlichen Besitzes sind die Generalkommissionen mit Spezialkommissaren als örtlichen Organen, und als höchste Instanz das Oberlandeskulturgericht. Eine Förderung findet weiter statt durch Maßnahmen zugunsten des landwirtschaftlichen Kreditwesens, des landwirtschaftlichen Unterrichts- und Vereinswesens und der Besiedelung (S. 149). — Nach der polizeilichen Seite bietet die Landwirtschaft im engeren Sinne nicht in größerem Maße Anlaß zum Eingreifen. Ihrem Schutze allgemein dienen die strafrechtlichen Bestimmungen des preußischen Feld- und Forstpolizeigesetzes vom 1. April 1880, soweit sie sich gegen den Feldfrevel, d. h. besonders gegen Beschädigung oder Entwendung der auf dem Felde befindlichen landwirtschaftlichen Erzeugnisse und Geräte richten; als Feldschutzpersonal können die Gemeinden Feldhüter anstellen, die dies Amt teils als Beruf, teils ehrenamtlich ausüben. Der Schädigung durch Raubbau, durch tierische und Pflanzenschädlinge dienen Spezialgesetze. Es seien erwähnt das Moorschutzgesetz, das Vogelschutzgesetz, die Maßnahmen, welche gegen die Einschleppung und Verbreitung der Reblaus, des Koloradokäfers usw. getroffen werden.

II. Viehzucht.

Ihre pflegliche Förderung findet die Viehzucht durch staatliche Einrichtungen und Maßnahmen, wie Haupt- und Landgestüte, Begründung einer Verpflichtung der Landgemeinden mehrerer Provin-

zen zur Haltung von Bullen, Erlaß von Körordnungen, durch welche ungeeignete Tiere von der Zucht ausgeschlossen werden u. a. m. Eine Förderung erfährt die Viehzucht auch durch die Veterinärpolizei, d. h. durch die staatlichen Maßnahmen zugunsten der Abwehr und der Heilung von Tierkrankheiten. Die Bekämpfung der Viehseuchen wird durch das Reichsviehseuchengesetz vom 26. Juni 1909 und das preußische Ausführungsgesetz vom 25. Juli 1911 geregelt. Es ist hinsichtlich der Seuchen eine Anzeigepflicht für den Besitzer, den Hüter, den Kreistierarzt und Personen, die, z. B. als Fleischbeschauer, gewerbsmäßig mit den Tieren zu tun haben, begründet. Als Schutzmaßregeln gegen die Seuche wird die Einschleppung aus dem Auslande durch Einfuhrverbote möglichst verhindert, das Vieh wird untersucht, der Viehhandel beschränkt, verdächtige oder kranke Tiere werden abgesondert, oder auch getötet, der Stall, die Gemeinde usw. wird gegen den Verkehr mit Tieren oder sonstigen Ansteckungsträgern gesperrt usw. Unter gewissen Bedingungen, insbesondere wenn es sich um die Tötung von Vieh auf polizeiliche Anordnung handelt, wird dem Besitzer Entschädigung gewährt. Bei bestimmten Krankheiten hat der Provinzialverband diese Entschädigung zu zahlen, im übrigen der Staat. Die Kadaver oder Kadaverteile von gefallenen oder getöteten vierfüßigen Nutztieren sind nach einem Gesetz vom 17. Juni 1911, soweit nicht ihre Verwertung zugelassen ist, ohne Rücksicht darauf, ob die Tiere krank oder gesund waren, durch Unschädlichmachen zu beseitigen. — Die Sorge für ein geeignetes Heilpersonal äußert sich darin, daß Tierärzte, um diesen Titel führen zu dürfen, sich einer staatlichen Prüfung zu unterziehen haben, auf Grund deren sie eine Approbation erhalten. Als staatliche Organe des Veterinärwesens sind Kreistierärzte und bei den Regierungen Departementstierärzte vorhanden.

III. Forstverwaltung.

Die preußische Forstverwaltung untersteht dem Minister für Landwirtschaft, Domänen und Forsten, der als Spezialbeamten für dieses Gebiet den Oberlandforstmeister hat. Für jeden Regierungsbezirk ist der Regierung ein Oberforstmeister beigegeben, die örtliche Forstverwaltung haben Oberförster oder Forstmeister, denen die Forstschutzbeamten oder Forsthüter, z. B. Förster, Waldwärter, Forstaufseher usw. unterstellt sind. Die Forstorgane sind einerseits Wirtschaftsorgane, da sie die staatlichen Forsten zu bewirtschaften haben; andererseits sind sie auch mit staatlicher Gewalt ausgestattete Behörden. Die Forsthüter üben Forstpolizei nach Maßgabe des Feld- und Forstpolizeigesetzes aus. Die Forstbehörden haben auch eine

Aufsicht über solche Forsten, welche im Besitz von Gemeinden, öffentlichen Anstalten usw. stehen. Der Staat prüft und stellt die von den Gemeinden usw. gewählten Forstbeamten an, genehmigt die Betriebspläne u. a. m. In Hessen-Nassau und teilweise Hannover verwaltet der Staat selbst diese Forsten, die Gemeinden stellen nur die Schutzbeamten an und haben die Nutzung und Geldverwaltung.

IV. Jagdwesen.

Das Jagdwesen wird durch die Behörden der allgemeinen Landesverwaltung verwaltet, außerdem werden auch Organe der Forstverwaltung mit der Ausübung der Jagdpolizei betraut. Für ganz Preußen, mit Ausnahme von Hannover und Hohenzollern, gilt die Jagdordnung vom 15. Juli 1907. — Das Jagdrecht, d. h. das Recht, Wild zu erlegen oder zu fangen, ist ein Ausfluß des Grundeigentums; es ist ein dem Eigentümer zukommender wirtschaftlicher Vorteil. Im Interesse einer rationellen Jagd ist nun aber nicht in jedem Falle dem Eigentümer die Ausübung der Jagd gestattet; sie findet vielmehr nur statt in Eigenjagdbezirken oder gemeinschaftlichen Jagdbezirken. Eigenjagdbezirke können aus Grundstücken gebildet werden, welche einem einzigen Eigentümer oder den selben Miteigentümern gehören; die Bezirke müssen aber gegen den Einlauf von Wild eingefriedigt sein, oder einen land- oder forstwirtschaftlich benutzbaren ununterbrochenen Flächenraum von wenigstens 75 Hektaren einnehmen; Gewässer, Deiche, Wege, Bahnkörper sind nicht Unterbrechungen. In diesem Bezirk kann der Eigentümer selbst die Jagd ausüben. Alle Grundstücke eines Gemeinde- oder Gutsbezirkes, die nicht zu einem Eigenjagdbezirke gehören und im Zusammenhange mindestens 75 Hektar umfassen, bilden einen oder mehrere gemeinschaftliche Jagdbezirke, kleinere Grundstücksmassen werden bestehenden Jagdbezirken angeschlossen. Die Grundeigentümer des gemeinschaftlichen Jagdbezirkes bilden eine Jagdgenossenschaft, deren Angelegenheiten der Jagdvorsteher verwaltet, d. h. der Gemeinde- oder Gutsvorsteher oder eine Magistratsperson. Die Jagd wird in der Regel auf dem Wege der Verpachtung genutzt, deren Ertrag den Grundeigentümern zufließt. — Jeder, der als Jagdberechtigter oder als dessen Gast die Jagd ausüben will, muß einen Jagdschein lösen, den der Landrat, im Stadtkreise die Ortspolizei, ausstellt. — Gegenstand der Jagd sind im Gesetze besonders aufgeführte Säugetiere und Vögel, soweit sie sich im Zustande natürlicher Freiheit befinden. — Im Interesse des Wildstandes gibt es gesetzliche Schonzeiten, welche aber in einigen Fällen durch Beschluß des Bezirksausschusses abgeändert werden können. — Im Interesse der Land- und Forstwirt-

schaft werden Maßregeln gegen den Wildschaden ergriffen. Die Behörden können dem Jagdberechtigten aufgeben, den allzu starken Wildbestand durch Abschießen zu verringern, oder die bedrohten Grundeigentümer ermächtigen, das Wild selbst zu erlegen. Bei bereits entstandenem Schaden hat der Geschädigte Anspruch auf Ersatz; dieser Anspruch gehört zwar dem bürgerlichen Rechte an, er wird aber vor den Verwaltungsorganen geltend gemacht. Die Feststellung geschieht durch Vorbescheid der Ortspolizei, gegen welchen Verwaltungsklage (S. 132) zulässig ist.

V. Fischerei.

Die Fischerei zerfällt in Hochseefischerei, welche jedermann, in Küstenfischerei, welche jedem Inländer freisteht und in Binnenfischerei, welche grundsätzlich dem Eigentümer des Gewässers, also dem Staate oder den Anliegern (S. 186) zukommt, jedoch vielfach auch anderen Berechtigten, z. B. den Gemeinden, zusteht. Die Küsten- und Binnenfischerei ist in Preußen durch das Fischereigesetz vom 30. Mai 1874 geregelt. Die Verwaltung der Fischereiangelegenheiten geschieht durch die Organe der allgemeinen Landesverwaltung, es gibt außerdem aber auch besondere untere Aufsichtsbeamte, die Fischmeister und Oberfischmeister. Die Nutzung der Binnenfischerei kann seitens der Gemeinden nur durch angestellte Fischer oder durch Verpachtung erfolgen, im übrigen können die Berechtigten allgemein zum Zwecke einer rationellen Bewirtschaftung der Fischereigewässer zu Fischereigenossenschaften vereinigt werden, wodurch dann der Nutzung durch den einzelnen Schranken auferlegt werden. Wer nicht selbst Berechtigter ist, kann die Fischerei nur ausüben, falls er eine vom Berechtigten ausgestellte Legitimation besitzt; diese Fischkarte wird also nicht wie die Jagdkarte von der Polizei ausgestellt; sie beglaubigt nur die Unterschrift.

§ 22. Gewerbepolizei.

Das Gewerbe hat seine Regelung nach der polizeilichen Seite hin durch die Reichsgewerbeordnung vom 21. Juni 1869 erhalten, welche durch zahlreiche Novellen abgeändert, und neuerdings durch selbständige Gesetze, wie das Gewerbegerichtsgesetz, das Kinderschutzgesetz, das Stellenvermittlergesetz u. a. m. ergänzt worden ist. Ergänzt wird die Gewerbeordnung auch durch Statuten von Gemeinden und Kommunalverbänden, zu denen sie selbst die Ermächtigung gibt. Sie werden nach Anhörung der Gewerbetreibenden und Arbeiter erlassen und bedürfen der Genehmigung des Bezirksausschusses. — Unter Gewerbe hat man alle erlaubten, auf Erwerb

gerichteten berufsmäßigen Tätigkeiten zu verstehen, mit Ausnahme der auf Gewinnung roher Naturerzeugnisse abzielenden sowie der höheren Berufsarten. Diese Abgrenzung des Gewerbes gegenüber anderen Erwerbstätigkeiten ist noch näher zu beleuchten, und zwar nach ihrer negativen und ihrer positiven Seite hin. Nicht als Gewerbe ist die auf Gewinnung roher Naturerzeugnisse gerichtete Tätigkeit, die sogenannte Urproduktion, zu betrachten, also nicht Landwirtschaft, Garten- und Weinbau, Viehzucht, Forstwirtschaft, Jagd, Fischerei; ebenfalls nicht der Bergbau, indessen sind auf ihn besonders die die gewerblichen Arbeiter betreffenden Vorschriften der Gewerbeordnung ausgedehnt worden. Vielfach ist die Grenze zwischen Urproduktion und Gewerbe nicht ganz klar zu erkennen, z. B. bei den sogenannten landwirtschaftlichen Nebenbetrieben, wie Molkerei, Brennerei. Ist ein solcher Betrieb in der Landwirtschaft üblich, so untersteht er nicht der Gewerbeordnung; dagegen ist er ihr doch wieder unterstellt, falls er der Hauptwirtschaftszweig des betreffenden Gutes ist, oder falls er nicht im wesentlichen ausschließlich auf den Erzeugnissen desselben beruht, wenn also z. B. die Molkerei in erheblichem Maße mit zugekaufter Milch betrieben wird. Nicht als Gewerbe ist der Verkauf der unbearbeiteten oder verarbeiteten Rohstoffe, etwa des ausgedroschenen Weizens, anzusehen, es sei denn, daß er in offenen Verkaufsstellen, insbesondere Läden stattfindet. Nicht Gewerbe ist die wissenschaftliche, künstlerische und schriftstellerische Tätigkeit, falls bei ihr ein höheres Interesse der Wissenschaft oder Kunst vorliegt; es kommt also auf eine ästhetische Wertung der Leistungen an, demgemäß kann z. B. Musik sowohl als künstlerische Tätigkeit wie auch als Gewerbebetrieb ausgeübt werden. Nicht gewerbliche Tätigkeiten sind Dienste höherer Art, deren Leistung eine höhere Bildung des Ausübenden voraussetzt, wie z. B. Unterricht; dagegen ist der Unterricht in körperlichen Fertigkeiten ein Gewerbe. Nicht Gewerbe ist der öffentliche Dienst des Beamten, auch nicht die Verwaltung von Staat und Gemeinde; jedoch können die letzteren als Gewerbetreibende in ihrer Eigenschaft als Eigentümer z. B. einer Brauerei auftreten (S. 23). — Positiv sind als Gewerbe zu bezeichnen Handwerk und Industrie, d. h. die im kleinen oder großen betriebene Bearbeitung und Veredelung von Rohstoffen, Halbfabrikaten oder fertigen Erzeugnissen, weiter der Handel, die Übernahme und Vermittlung von Versicherungen, die Beförderung von Personen und Waren zu Wasser und zu Lande, Darbietung von Nahrung, Wohnung und Erquickung, z. B. als Gast- oder Schankwirt, endlich sonstige Dienstleistungen niederer Art, z. B. als Barbier, Tanzlehrer usw. Die hier gekennzeichneten Tätigkeiten sind gewerb-

liche aber nur dann, wenn sie als dauernde beabsichtigt sind, so daß z. B. der Verkauf getragener Kleider an den Althändler nicht Gewerbe ist, und wenn sie auf Erwerb gerichtet sind, so daß z. B. Betriebe zu allgemeinen Zwecken, bei denen die Erwerbsabsicht nur im Hintergrunde steht, wie Post und Telegraphie, Wohltätigkeitsbasare, Ausstellungen sowie der Betrieb der Konsumvereine ebenfalls nicht gewerbliche Tätigkeiten sind.

Vom Gewerbewesen werden hier nacheinander zu betrachten sein die Organisation, die Gewerbefreiheit, das stehende Gewerbe, der Gewerbebetrieb im Umherziehen, der Marktverkehr, die gewerblichen Arbeiter.

I. Die Organisation des Gewerbes.

Die preußische Gewerbeverwaltung umfaßt Handel, Gewerbe und Bergbau. Die Organisation ist teilweise, besonders an höchster Stelle, eine gemeinschaftliche, im übrigen, soweit nicht die allgemeinen Landesverwaltungsbehörden zuständig sind, ist eine Sonderung vorhanden, welche für Handel und Industrie, für das Handwerk, für den Bergbau eigene Organe zeigt; schließlich gibt es außer den Verwaltungsorganen auch besondere gerichtliche Organe in gewerblichen Angelegenheiten.

An der Spitze der Verwaltung steht das preußische Ministerium für Handel und Gewerbe. In Gewerbeangelegenheiten untersteht ihm das Landesgewerbeamt, welches darüber zu wachen hat, daß die ministeriellen Anordnungen durchgeführt werden. Den Regierungen sind technische Gewerberäte beigegeben; die Aufsicht über die Befolgung der Arbeiterschutzbestimmungen führen Gewerbeaufsichtsbeamte, die Gewerbeinspektoren.

Vorzüglich den Gesamtinteressen von Handel und Industrie dient die Einrichtung der Handelskammern nach dem Handelskammergesetz vom 19. August 1897. Sie haben die Behörden in der Förderung von Handel und Gewerbe zu unterstützen, sie begründen und unterhalten Einrichtungen zu den gleichen Zwecken. Die Kammer setzt sich aus Personen zusammen, welche von Gewerbetreibenden, mit Ausnahme der Handwerker, auf sechs Jahre gewählt werden. Ein Vorstand führt die laufenden Geschäfte.

Die Organisation des Handwerks ist reich gegliedert. Während ursprünglich die Gewerbeordnung dieser Organisation verhältnismäßig wenig Beachtung schenkte, hat man seit dem Beginn der achtziger Jahre sie mehr und mehr im Interesse des Gedeihens des Handwerkes gefördert und dementsprechend durch Gesetze den die Innungen betreffenden sechsten Titel der Gewerbeordnung abgeändert und erweitert. Die unterste Stufe bildet die Innung, welche eine

freie oder eine Zwangsinnung sein kann. Zu einer freien Innung können diejenigen zusammentreten, welche ein Gewerbe selbständig betreiben. Eine Innung ist eine Fachinnung, wenn sie nur für ein Gewerbe oder für verwandte Gewerbe bestimmt ist; umfaßt sie voneinander verschiedene Gewerbe, so ist sie eine gemischte Innung; Mitglieder sind nicht bloß Handwerker, auch Kaufleute können ihr angehören. Die Innung kann nur von selbständigen Gewerbetreibenden, also z. B. nicht von Gesellen gegründet werden. Zur Entstehung der Innung bedarf es der staatlichen Genehmigung ihrer Statuten. Aufgabe der Innung ist die Förderung der gemeinsamen gewerblichen Interessen. Im einzelnen unterscheidet man notwendig zu erfüllende und freiwillig übernommene Aufgaben. Ohne Übernahme der notwendigen darf das Statut nicht genehmigt werden. Notwendige sind: Pflege des Gemeingeistes und Aufrechterhaltung und Stärkung der Standesehre, Förderung eines gedeihlichen Verhältnisses zwischen Meistern und Gesellen, Fürsorge für Herbergswesen und Arbeitsnachweis, Fürsorge für die Lehrlinge, Regelung des Lehrlingswesens, Entscheidung gewisser Streitigkeiten zwischen den Mitgliedern und ihren Lehrlingen. Außer den notwendigen können freiwillige Aufgaben übernommen werden, soweit sie zur Förderung der gemeinsamen gewerblichen Interessen dienen, so z. B. Veranstaltungen zur Förderung der Ausbildung von Meistern, Gesellen und Lehrlingen. Die Innungen haben einen begrenzten örtlichen Bezirk, in der Regel den der Gemeinde, die höchste zulässige Ausdehnung ist die auf den Regierungsbezirk. Mitglieder der Innung können nur selbständige Gewerbetreibende des Innungsbezirkes sein, ferner Personen, welche in leitender Stellung als Werkmeister in einem industriellen Großbetriebe oder in einem landwirtschaftlichen Betriebe als Handwerker angestellt sind, endlich auch frühere selbständige Gewerbetreibende und Werkmeister. Die Mitglieder müssen zur Erfüllung der Innungszwecke Beiträge beisteuern, die öffentlichen Charakter haben und dementsprechend beigetrieben werden (S. 126). Die Mitglieder haben das Recht der Teilnahme an der Innungsversammlung, ein Teil von ihnen ist stimmberechtigt (S. 28). Die Innungen sind Personen des öffentlichen und des bürgerlichen Rechtes, sind also Vermögensträger, können klagen und verklagt werden. Die Innung hat einen gewählten Vorstand, der die laufende Verwaltung führt und die Innung nach außen vertritt. Höchstes Organ ist die Innungsversammlung, welche entweder aus allen Mitgliedern oder, bei großen Innungen, nur aus gewählten Vertretern besteht. Zur Wahrnehmung einzelner Angelegenheiten werden besondere Ausschüsse gebildet. Den Gesellen, welche bei Innungsmitgliedern beschäftigt sind,

ist durch einen Gesellenausschuß eine Interessenvertretung gewährt. Die Innungen haben das Recht, die Befolgung der gesetzlichen oder statutarischen Vorschriften in den Betrieben der Innungsmitglieder überwachen zu lassen. Die Innungen werden staatlich beaufsichtigt, und zwar vom Landrat, in Städten mit mehr als 10000 Einwohnern vom Gemeindevorstand. — Außer den freien sind auch Zwangsinnungen zulässig. Während durch die freien Innungen gewerbliche Interessen jeder Art vertreten werden, können die Zwangsinnungen nur im Interesse des Handwerks tätig sein. Was Handwerk im Gegensatze zu andern Gewerben ist, das ist gesetzlich nicht festgelegt. Man würde unter Handwerk die nicht im größeren Betriebe, d. h. nicht in einem Betriebe mit durchschnittlich mindestens zehn Arbeitern (S. 176) ausgeübten Gewerbe der Be- und Verarbeitung von Rohstoffen und Halbfabrikaten, sowie der Reinigung und Ausbesserung von Gegenständen zu verstehen haben, vorausgesetzt, daß in dem betreffenden Gewerbe eine handwerksmäßige Lehrlingsausbildung stattfindet; es würden also z. B. nicht Gastwirtschaft, Droschkenkutschergewerbe und nicht Fabrikbetriebe hierher gehören; die Grenzen sind übrigens flüssige. Unter den Mitgliedern unterscheidet man die Beteiligten, es sind die dem Handwerke, für welches die Innung begründet werden soll, angehörenden selbständigen Gewerbetreibenden, welche kraft Gesetzes Mitglieder sind, und die Beitrittsberechtigten; es sind, mit Ausnahme von Guts- und Fabrikhandwerkern, solche Personen, welche beitreten dürften, wenn eine freie Innung für das Gewerbe bestände. Zur Gründung einer Zwangsinnung ist die Stellung eines Antrages an den Regierungspräsidenten notwendig, welchen eine Innung, oder Handwerker, die zu einer Innung zusammentreten wollen, stellen können. Auf den Antrag müssen die Beteiligten öffentlich zur Äußerung aufgefordert werden. Wenn die Mehrzahl der sich Äußernden für die Innung ist, wenn der Bezirk der Innung so abgegrenzt ist, daß alle Mitglieder am Innungsleben teilnehmen können und die Zahl der Handwerker zur Bildung einer lebensfähigen Innung ausreicht, dann wird die Zwangsinnung durch Verfügung des Regierungspräsidenten geschaffen. — Für alle oder mehrere Innungen, welche ein und derselben Aufsichtsbehörde unterstehen, kann ein Innungsausschuß gebildet werden zum Zwecke der Vertretung der gemeinsamen Interessen der beteiligten Innungen. Zu ähnlichen Zwecken können Innungsverbände von Innungen gebildet werden, welche verschiedenen Aufsichtsbehörden unterstehen. — Die höchste Organisation stellen dann die Handwerkskammern dar, die ihrer Einrichtung und ihrer Bestimmung nach den Handelskammern entspre-

chen. Ihr Zweck ist die Vertretung der Interessen des Handwerks. Sie nehmen einerseits diese Interessen gegenüber der Regierung wahr, welche sie auch durch Gutachten unterstützen; sie haben andererseits auch Selbstverwaltungsbefugnis, Innungen und Innungsausschüsse haben ihren Anordnungen Folge zu leisten; die Handwerkskammern werden durch Verfügung des Ministers geschaffen, also ohne Initiative der Beteiligten. Die Mitglieder der Handwerkskammern werden von den Innungen und anderen gewerblichen Vereinigungen auf 6 Jahre gewählt. Ein Vorstand führt die laufenden Geschäfte.

In der Bergverwaltung steht im Ministerium an der Spitze der Abteilung für Berg-, Hütten- und Salinenwesen der Oberberghauptmann. In der mittleren Instanz steht das Oberbergamt mit einem Berghauptmann an der Spitze; Preußen ist in fünf Oberbergamtsbezirke eingeteilt. Bei jedem Oberbergamt besteht ein Bergausschuß, welcher ein Verwaltungsgericht in Bergangelegenheiten ist und in dieser Beziehung dem Bezirksausschusse entspricht. Es besteht auch ein Gesundheitsbeirat, in welchem unter dem Vorsitze des Berghauptmanns zu gleichen Teilen Bergwerksbesitzer und Bergarbeiter vertreten sind. Die örtliche Bergpolizei wird durch die Revierbeamten ausgeübt. — Die Bergverwaltung ist, ebenso wie die landwirtschaftliche (S. 156) und die Forstverwaltung (S. 157) nicht nur eine behördliche, sondern auch eine wirtschaftliche, da der Staat selbst Eigentümer von Bergwerken ist. Die fiskalischen Bergwerke werden durch Bergwerksdirektionen und -inspektoren verwaltet, die Hütten durch Hüttenämter, die Salinen durch Salzämter.

Die deutschen ordentlichen Gerichte entsprechen zwar den höchsten Anforderungen an Sorgfalt in der Rechtsprechung; Schnelligkeit und Billigkeit des Verfahrens lassen dagegen zu wünschen übrig. Die Folge davon ist, daß für manche Rechtsstreitigkeiten, an denen gewerbliche Arbeiter beteiligt sind, welche finanziell nicht in der Lage sind, einen längeren Prozeß vor den ordentlichen Gerichten auszuhalten, besondere gewerbliche Gerichte geschaffen wurden, welche schneller und billiger arbeiten, immerhin aber bedenkliche Erscheinungen im Rechtsleben sind, da sie zur Rechtszersplitterung beitragen, auch bei den wichtigsten unter ihnen die Richter, da sie gewählt werden, leicht politisch befangen sein können. — Die Innungen müssen Innungsgerichte für Streitigkeiten zwischen Innungsmitgliedern und ihren Lehrlingen schaffen. Ihre Entscheidung erhält Rechtskraft, wenn nicht innerhalb eines Monats bei den ordentlichen Gerichten Klage erhoben wird. — Die Innungen können Innungsschiedsgerichte für Streitigkeiten zwischen den Innungsmitgliedern einerseits, deren Gesellen und Arbeitern andererseits,

einsetzen; mit der Rechtskraft ihrer Entscheidungen ist es wie bei den Innungsgerichten. — Durch ein Reichsgesetz, jetzt in der Form vom 29. September 1901, sind Gewerbegerichte geschaffen. Sie werden für eine oder mehrere Gemeinden durch Statut auf Kosten der Gemeinden errichtet und unterhalten, für Gemeinden mit mehr als 20000 Einwohnern muß die Einrichtung erfolgen. Das Gericht hat einen Vorsitzenden und seinen Stellvertreter, die beide nicht Arbeitgeber oder Arbeiter sein dürfen. Die Gemeinde bestellt sie. Dazu kommen vier Beisitzer, die zur Hälfte von und aus Arbeitgebern, zur anderen Hälfte von und aus Arbeitern auf 1—6 Jahre gewählt werden. Die Gewerbegerichte sind zuständig bei gewerblichen Streitigkeiten zwischen Arbeitgebern und gewerblichen Arbeitern, und zwischen Arbeitern, die bei demselben Arbeitgeber beschäftigt sind. Außer ihrer rechtsprechenden Tätigkeit haben die Gewerbegerichte auch die Aufgabe, bei Streiks als Einigungsamt zu wirken. Auf Anrufen einer Partei treten sie in Tätigkeit; ihr Schiedsspruch bindet die Parteien aber nicht. — Für Rechtsstreitigkeiten zwischen Kaufleuten und ihren Angestellten und Lehrlingen hat das Reichsgesetz vom 6. Juli 1904 Kaufmannsgerichte geschaffen, die in ihrer Art den Gewerbegerichten entsprechen. — Wo keine Gewerbe- oder Kaufmannsgerichte bestehen, können einige der vor sie gehörenden Streitigkeiten auf Antrag einer Partei vorläufig durch den Gemeindevorsteher entschieden werden. Seine Entscheidung wird rechtskräftig, wenn nicht binnen 10 Tagen Klage bei den ordentlichen Gerichten erhoben wird.

II. Die Gewerbefreiheit.

Die Reichsgewerbeordnung beginnt mit den Worten: „Der Betrieb eines Gewerbes ist jedermann gestattet.“ Es herrscht also grundsätzlich Gewerbefreiheit. Aber wie die Vereinsfreiheit, so wird auch die Gewerbefreiheit dann wieder in einzelnen Punkten eingegeschränkt. Diese Beschränkungen werden durch gewisse öffentliche Interessen gefordert; dagegen hat die Gewerbeordnung die einer früheren Entwicklung entstammenden Beschränkungen, welche in späterer Zeit vorwiegend privaten Interessen dienten, möglichst aufgehoben, so z. B. das Recht der Zünfte, den nicht der Zunft angehörenden, oder eines Gewerbetreibenden überhaupt anderen Personen den gleichen Gewerbebetrieb zu untersagen. Neue ausschließliche Gewerbeberechtigungen, mit Ausnahme von solchen für Schornsteinfeger, können nicht mehr begründet werden, doch sind dadurch staatliche Monopole, wie z. B. das Postregal (S. 191) nicht ausgeschlossen. Nicht aufgehoben sind die Realgewerbeberechtigungen, d. h. die mit einem Grundstücke verknüpften Rechte, ein Gewerbe,

besonders eine Apotheke (S. 153) oder eine Schankwirtschaft zu betreiben; dem Besitzer kann die Ausübung nur dann nicht gestattet werden, wenn er die erforderlichen persönlichen Eigenschaften nicht besitzt; neue Realgewerbeberechtigungen können nicht mehr entstehen. — Die Freiheit, Gewerbe zu treiben, kommt grundsätzlich jedermann, ohne Unterschied von Alter, Geschlecht, Gemeinde- und Staatsangehörigkeit zu; Ausländer unterliegen aber Beschränkungen beim Hausier- und Marktverkehr. Gewerbefreiheit genießen auch juristische Personen, wie Aktiengesellschaften, rechtsfähige Vereine, Anstalten, Stiftungen; ausländische müssen, soweit nicht Staatsverträge etwas anderes bestimmen, die Erlaubnis des Ministeriums haben. — Die Ausnahmen, welche von dem Grundsatze der Gewerbefreiheit gemacht werden, sind nun verschieden, je nachdem ob es sich um stehendes Gewerbe, Gewerbebetrieb im Umherziehen oder Marktverkehr handelt.

III. Der stehende Gewerbebetrieb.

1. Allgemeines. Der stehende Gewerbebetrieb, der seinen Mittelpunkt in einer gewerblichen Niederlassung des Gewerbetreibenden hat, ist der zu vermutende Regelfall; von ihm handelt der zweite Titel der Gewerbeordnung. Es handelt sich da um den Betrieb des selbständigen Gewerbetreibenden. Es ist derjenige, welcher weder als Stellvertreter, d. h. im Namen und für Rechnung einer anderen Person, noch auch in solcher wirtschaftlicher oder persönlicher Abhängigkeit, daß er als gewerblicher Arbeiter des anderen erscheint, das Gewerbe betreibt. Der Gewerbetreibende kann sein Gewerbe durch Stellvertreter ausüben lassen, bei einigen Gewerben, z. B. dem der Pfandleiher, bedarf es aber einer Zustimmung der Behörde. — Die Berechtigung zum Gewerbebetriebe erlischt mit dem Tode des Inhabers, indessen kann sie ihn in einigen Fällen überleben, so wenn die Witwe ein konzessionspflichtiges Geschäft fortführt, oder wenn und solange die Erben minderjährig sind u. a. m. — Bei dem Beginne des Gewerbebetriebes ist dem Gemeindevorstand davon Mitteilung zu machen. Bei einigen Gewerben, insbesondere beim Preßgewerbe (S. 141), ist auch der Polizei Anzeige über die Lage der Betriebsräume zu machen. — Gewerbetreibende, die einen offenen Laden haben, und Gast- und Schankwirte müssen ihren Familiennamen und mindestens einen Vornamen an der Außenseite des Geschäftsraumes anbringen, Kaufleute auch die Firma.

2. Beschränkungen der Befugnis. Die polizeilichen Beschränkungen der Befugnis zum stehenden Gewerbebetrieb beziehen sich teils auf Anlagen, teils auf Personen.

Manche gewerbliche Anlagen sind konzessionspflichtig, d. h. nur mit staatlicher Erlaubnis dürfen sie errichtet und betrieben werden. Es handelt sich um Anlagen, welche der Erzeugung gewerblicher Produkte dienen; es sind schädliche Anlagen, welche als solche im Gesetze (§ 16) genannt sind und deren Verzeichnis der Bundesrat mit Genehmigung des Reichstages abändern kann. Diese Anlagen sind teils solche, mit denen erhebliche Nachteile für das Publikum im allgemeinen, oder für Besitzer oder Bewohner benachbarter Grundstücke verbunden sind, wie z. B. Gerbereien, deren scharfe Spülwässer die Wassernutzung des Wasserlaufes, in den sie sich ergießen, unmöglich machen; oder es erwachsen Gefahren, z. B. aus der Anlegung von Pulver- oder Gasfabriken, oder endlich es entstehen Belästigungen, z. B. durch geräuschvolles Vernieten von Blechgefäßen oder durch übelriechende Dünste einer chemischen Fabrik. Zur Erteilung einer Konzession sind die Beschlußbehörden (S. 123) zuständig, aber erst nach einem besonders geregelten Verfahren. Das Unternehmen ist öffentlich bekannt zu machen mit der Aufforderung, binnen 14 Tagen Einwendungen zu erheben. Es wird dann von Amts wegen geprüft, ob die Anlage erhebliche Nachteile, Gefahren oder Belästigungen für das Publikum zur Folge hat, sowie ob den bau-, feuer- und gesundheitspolizeilichen und den Arbeiterschutzbestimmungen Genüge getan ist. Nur auf erfolgte Einwendung hin werden die Schädigungen geprüft, welche den Nachbarn erwachsen, und zwar wird über die Einwendungen beschlossen, soweit sie aus dem Gesichtspunkt der Billigkeit vorgebracht werden oder sich auf die dem Grundstücksnachbarn ganz allgemein Schutz verleihenden Bestimmungen des Bürgerlichen Gesetzbuches stützen; dagegen wird der Einwendende an die ordentlichen Gerichte mit allen Ansprüchen verwiesen, die auf einem besonderen Rechtstitel beruhen, z. B. auf einem Vertrage, nach welchem eine industrielle Anlage auf dem Grundstück nicht errichtet werden darf. Das gerichtliche Verfahren geht dann unabhängig neben dem Beschlußverfahren her. Wird in dem letzteren die Konzession erteilt, so berührt das den Rechtsstreit nicht; der Gewerbetreibende kann ihn verlieren und damit genötigt sein, die Errichtung der Anlage zu unterlassen. Einer Konzession bedarf auch die Anlegung von Dampfkesseln, es findet aber nicht vorher ein Einwendungsverfahren, sondern nur eine Prüfung durch die Behörde statt. Die Konzession der Anlage und der Kessel kann unbedingt oder bedingt erteilt werden. Die Bedeutung jeder Konzession ist die, daß der Staat erklärt, daß einer gewerblichen Tätigkeit, welche sich in den Grenzen des genehmigten Unternehmens hält, kein gesetzliches Hindernis entgegensteht. Wo es sich um Anlagen und

Kessel handelt, ist eine neue Konzession nicht nötig beim Wechsel der Besitzer, sondern nur bei der Veränderung der Anlagen. — Andere als die bisher erwähnten Anlagen können zwar ohne Konzession errichtet und betrieben werden, aber der Bezirksausschuß kann den Betrieb untersagen, und zwar ist dies bei einer jeden Anlage, auch der konzessionierten, möglich, wenn der Betrieb überwiegende Nachteile und Gefahren für das Gemeinwohl bringt. Es muß dann aber dem Besitzer für erweislichen Schaden Ersatz geleistet werden; es handelt sich hier also um einen Fall der Enteignung (S. 130). Die Errichtung von nicht konzessionspflichtigen geräuschvollen Anlagen, wie Schmieden, Karussels, ist der Ortspolizei anzuzeigen; sind in der Nähe öffentliche Gebäude, Heil- oder Krankenanstalten, deren Benutzung durch den Lärm erheblich gestört würde, dann erwirkt die Polizei einen Beschluß des Bezirksausschusses darüber, ob das Gewerbe an der Stelle zu verbieten ist; hier wird aber keine Entschädigung gezahlt.

Wenden wir uns von der Beschränkung der gewerblichen Anlagen den Beschränkungen des persönlichen Gewerbebetriebes zu. Auch hier gibt es Konzessionspflicht und Verbietungsrecht. — Im weiteren Sinne gehören zu den Konzessionen auch die Approbationen, d. h. solche Konzessionen, welche nur auf Grund eines Befähigungsnachweises erteilt werden können und müssen, hierher gehören die Approbationen der Ärzte und Apotheker (S. 153), der Hebammen (S. 154) u. a. m. Einer Konzession im engeren Sinne bedürfen eine große Zahl von Gewerbetreibenden. Es seien die folgenden genannt. Die Unternehmer von gewerbsmäßig betriebenen Privatkranken- usw. Anstalten (S. 154). Die Schauspielunternehmer, denen die Konzession zu versagen ist, wenn auf Grund von Tatsachen der Bezirksausschuß die Überzeugung gewinnt, daß der Nachsuchende nicht die erforderliche Zuverlässigkeit in sittlicher, artistischer oder finanzieller Beziehung hat; sie kann auf dem Wege der durch die Polizei angestellten Verwaltungsklage (S. 132) wieder entzogen werden, wenn sich der Konzessionar nachträglich als unzuverlässig herausstellt. Die Konzessionspflicht ist weiter gegeben für Gastwirte, d. h. solche, die ein offenes Lokal haben, um Personen sei es mit sei es ohne Verpflegung gewerbsmäßig zu beherbergen, für Schankwirte, d. h. Personen, welche geistige oder andere Getränke zum Genuß auf der Stelle gewerbsmäßig ausschenken, und für den Kleinhandel mit Branntwein und Spiritus; die Konzession ist in all diesen Fällen nur zu versagen, wenn gegen den Nachsuchenden Tatsachen vorliegen, aus denen zu schließen ist, daß er sein Gewerbe zur Förderung der Völlerei, des verbotenen Spiels, der Hehlerei oder

Unsittlichkeit mißbraucht, ferner wenn das Lokal den polizeilichen Anforderungen nicht genügt; außerdem kann die Konzessionierung des Gewerbebetriebs mit geistigen Getränken unter gewissen Bedingungen von dem Nachweise des Bedürfnisses abhängig gemacht werden; bei eintretendem Mangel der Eigenschaften, welche bei der Erteilung vorausgesetzt werden mußten, tritt auf Klage der Ortspolizei die Entziehung der Konzession durch verwaltungsgerichtliches Urteil ein. Persönliche Konzessionspflicht besteht weiter für Pfandleiher, für Gifthändler u. a. m. — Ein Verbietungsrecht ist gegenüber manchen Personen gegeben, welche in ihrem Gewerbebetriebe das Publikum schwer schädigen können, so Trödler, Lotterieloshändler, Auskunfteien, Bauunternehmer und Bauleiter usw. Der Betrieb der Straßengewerbe, wie das der Droschkenkutscher, Dienstmänner, Stiefelputzer usw., unterliegt ganz der Regelung durch die Polizei; sie kann ihn ganz freigeben, sie kann den Beginn von einer Erlaubnis abhängig machen, sie kann sich ein Untersagungsrecht vorbehalten; sie kann auch die Erlaubnis auf Unternehmer beschränken und einzelne Personen vom Anbieten der Dienste auf der Straße ausschließen; sie regelt die Standplätze, Uniformierung, erläßt Taxen usw.

Ohne daß andere Gewerbetreibende von dem betreffenden Gewerbe ausgeschlossen werden, können die Behörden Gewerbetreibende anstellen, die aber damit nicht Beamte werden. Es gehören dahin Feldmesser, Auktionatoren, Bücherrevisoren, Chemiker u. a. m. Die angestellten Auktionatoren haben das vor anderen voraus, daß nur sie Grundstücke versteigern dürfen.

3. Beschränkungen der Gewerbeausübung. Wer ein Gewerbe betreibt, ist in der Art der Ausübung grundsätzlich frei, er kann die Preise für seine gewerblichen Leistungen bestimmen, er kann Arbeiter und Gesellen in beliebiger Zahl annehmen. Aber dann sind doch wieder durch die Gewerbeordnung unmittelbar oder mittelbar Schranken gezogen. Es sind vom Feilbieten von Haus zu Haus oder an öffentlichen Orten in der Gemeinde der gewerblichen Niederlassung diejenigen Gegenstände grundsätzlich ausgeschlossen, welche auch vom Hausierhandel ausgeschlossen sind (S. 172). — Weiter darf ein Gewerbebetrieb in offenen Verkaufsstellen an Sonn- und Festtagen während der Stunden nicht stattfinden, in denen die Beschäftigung von Gehilfen, Lehrlingen und Arbeitern im Handelsgewerbe ausgeschlossen ist, es gilt also das Gebot der Sonntagsruhe; diese Sonntagsruhe kann auf Antrag einer Zweidrittelmehrheit von beteiligten Gewerbetreibenden auch auf andere Gewerbe ausgedehnt werden, deren Ausübung zur Befriedigung täglicher oder an Sonn- und Festtagen besonders hervortretender Bedürfnisse er-

forderlich ist, so die Gewerbe der Barbiere und Friseure, Photographen, Reparaturhandwerker; Gast- und Schankwirtschaft, sowie Verkehrsgewerbe, wie Kutscher, gehören aber nicht hierher. — Eine Beschränkung der Ausübung enthalten auch die Bestimmungen über den Ladenschluß; er ist ein allgemeiner von abends 9 bis morgens 5 Uhr, soweit nicht in Notfällen und an von der Polizei zu bestimmenden Tagen ein längeres Offenhalten ausnahmsweise gestattet ist; auf Antrag von zwei Dritteln der beteiligten Geschäftsleute kann der Ladenschluß auf 5—7 Uhr Morgens und 8—9 Uhr Abends ausgedehnt werden. — Das Aufsuchen von Warenbestellungen und Aufkaufen von Waren bei Kaufleuten, Produzenten oder in offenen Verkaufsstellen außerhalb der Niederlassungsgemeinde gilt als Ausfluß des stehenden Gewerbebetriebes; der Geschäfsreisende muß aber eine Legitimationskarte der Ortspolizei haben; die Karte wird nicht in jedem Falle ausgestellt; im Gesetze näher gekennzeichneten sittlich bedenklichen oder gefährlichen Personen wird sie nicht gegeben; die Legitimationskarte hat der Reisende stets bei sich zu führen und auf Verlangen vorzuzeigen. Die aufgekauften Waren dürfen nur zur Beförderung an den Bestimmungsort, nicht zum Absatz mitgeführt werden. — Eine Beschränkung der Gewerbeausübung bedeuten die verschiedenen, nach dem fünften Titel der Gewerbeordnung von den Behörden aufzustellenden Taxen und Tarife. Die Zentralbehörden stellen für Ärzte Gebührenordnungen auf, welche Bedeutung für streitige Fälle haben, in denen es an einer Vereinbarung mangelt; ferner Taxen für Apotheker, welche die Höchstgrenze der zu fordernden Vergütung für Apothekerwaren darstellen; es bestehen weiter Taxen für Pfandleiher, Pfandvermittler, Auktionatoren, Gesinde- und Stellenvermittler; erwähnt wurden die Taxen für die Straßengewerbe (S. 169) u. a. m. Außer den von den Behörden aufgestellten Taxen gibt es Preisverzeichnisse, welche die Gewerbetreibenden auf Verlangen der Ortspolizei selbst aufstellen. Bäcker und Verkäufer von Backwaren haben dann Preise und Gewichte der Backwaren für eine gewisse Zeit im voraus zu bestimmen und sind solange an das Verzeichnis gebunden. Gastwirte können angehalten werden, ein Verzeichnis ihrer Preise einzureichen und in den Gastzimmern anzuschlagen; das Verzeichnis gilt auf unbestimmte Zeit, Änderungen treten erst vom Momente der Bekanntmachung an die Polizei ab in Kraft. Bei Streitigkeiten über den Preis entscheidet die Polizei vorläufig unter Vorbehalt des Rechtsweges (S. 133).

IV. Der Gewerbebetrieb im Umherziehen.

Vom Gewerbebetriebe im Umherziehen handelt der dritte Titel der Gewerbeordnung. Unter folgenden Voraussetzungen ist ein solcher Betrieb vorhanden. Es muß ein Gewerbebetrieb außerhalb des Wohnortes oder der durch Anordnung des Regierungspräsidenten gleichgestellten Umgebung sein, ohne daß der Gewerbetreibende eine gewerbliche Niederlassung begründet und ohne daß der Gewerbebetrieb auf vorherige Bestellung erfolgt; es gehören dann folgende Tätigkeiten hierher: das Feilbieten von Waren; das Aufsuchen von Warenbestellungen und der Ankauf von Waren zum Wiederverkauf bei anderen Personen als Kaufleuten oder an anderen Orten als in offenen Verkaufsstellen; das Anerbieten von gewerblichen Leistungen wie z. B. Messerschleifen u. a. m.; das Darbieten von Musikaufführungen, Schaustellungen usw., bei denen kein höheres Interesse der Kunst oder Wissenschaft obwaltet, wie z. B. bei Tierbuden, Puppentheatern u. a. m.

1. Beschränkung der Befugnis zum Wandergewerbe. Die Befugnis zum Gewerbebetriebe im Umherziehen haben grundsätzlich nur Inländer, über die Zulassung der Ausländer trifft der Bundesrat Bestimmungen. — Zum Betriebe des Wandergewerbes bedarf es der Konzession in der Form eines Wandergewerbescheines; ausgenommen von der Konzessionspflicht sind folgende Tätigkeiten: das Feilbieten selbstgewonnener oder roher Erzeugnisse der Land- und Forstwirtschaft, selbstgewonnener Erzeugnisse der Jagd und Fischerei; das Feilbieten selbstverfertigter Waren, soweit sie zu den Gegenständen des Wochenmarktverkehrs gehören (S. 172), und Anbieten von gewerblichen Leistungen, hinsichtlich deren Konzessionsfreiheit örtlicher Brauch ist, z. B. Fensterreparaturen, soweit dieses alles am Wohnort oder innerhalb einer Entfernung von 15 Kilometern von ihm geschieht; das Feilbieten selbstgewonnener Erzeugnisse oder selbstverfertigter Waren, welche zu Wasser angefahren werden, wenn dieses Feilbieten von den Fahrzeugen aus geschieht, wie das z. B. bei den sogenannten Apfelkähnen auf der Spree der Fall ist; das Feilbieten von Waren bei öffentlichen Festen, Manövern usw., soweit die Ortspolizei es allgemein gestattet hat; nur in diesen Fällen ist ein Wandergewerbeschein nicht erforderlich, aber mit Ausnahme des letzten Falles kann dem einzelnen der Betrieb verboten werden, wenn persönliche Gründe vorliegen, aus denen ein Wandergewerbeschein hätte versagt werden müssen.

Der Wandergewerbeschein wird immer nur einer bestimmten Person, nicht einem Gewerbebetriebe erteilt, er gilt auf ein Jahr, der Inhaber hat ihn stets bei sich zu führen und auf Verlangen der

Behörde vorzuzeigen. Der Schein wird vom Bezirksausschusse erteilt. Für die Erteilung oder Verweigerung gelten folgende Regeln. Manchen Personen muß der Schein verweigert werden, z. B. unter Polizeiaufsicht stehenden, ferner wegen bestimmter Vergehen gegen Vermögen, Sicherheit oder Sittlichkeit zu einer Freiheitsstrafe von mindestens drei Monaten verurteilten Personen, wenn seit der Strafverbüßung drei Jahre noch nicht verflossen sind u. a. m. In einigen anderen Fällen ist der Schein in der Regel zu versagen, nämlich Personen, die das 25. Lebensjahr nicht vollendet haben, Blinden, Tauben, Stummen, Geistesschwachen. Schließlich gibt es Gründe, bei deren Vorhandensein es im Belieben der Behörde steht, ob sie versagen will oder nicht, z. B. bei fehlendem festen Wohnsitz im Inlande.

2. Beschränkung der Ausführung. Gewisse Waren sind vom Ankauf und Feilbieten im Umherziehen ausgeschlossen, z. B. geistige Getränke, Gold- und Silberwaren, leicht entzündliche Öle, Waffen, Gifte usw. Die nicht verbotenen Waren dürfen nicht auf dem Wege des Glücksspieles abgesetzt werden; der Eintritt in fremde Wohnungen, und zur Nachtzeit das Betreten von Häusern und Gehöften, zum Zweck des Gewerbebetriebes, die Mitführung von Kindern zu gewerblichen Zwecken u. a. m. ist verboten.

V. Der Marktverkehr.

Märkte sind obrigkeitlich gestattete Versammlungen Gewerbetreibender zum Zwecke des öffentlichen Feilhaltens von Waren an bestimmten Orten und zu feststehenden Zeiten. Der Marktverkehr, den die Gewerbeordnung im vierten Titel regelt, ist dadurch ausgezeichnet, daß er von den gewöhnlichen Beschränkungen sonstiger Gewerbebetriebe befreit ist. Man unterscheidet allgemeine Märkte und Spezialmärkte.

1. Allgemeine Märkte sind die Wochen- und Jahrmärkte, deren Zahl, Zeit und Dauer durch Beschlußbehörden (S. 123) festgelegt wird. Der Marktverkehr wird näher durch Marktordnungen der Ortspolizei geregelt, sie bestimmt z. B., wo Fische, wo Obst, wo Blumen feilgehalten werden dürfen usw. Gegenstände des Wochenmarktverkehrs sind rohe Naturerzeugnisse mit Ausnahme des größeren Viehs, Fabrikate der Land- und Forstwirtschaft, des Garten- und Obstbaues, der Fischerei, der ländlichen Hausindustrie und Tagelöhnerarbeit, z. B. Mehl, Pflaumenmus, Sauerkraut, Besen u. a. m.; ferner sind auf dem Wochenmarkte frische Lebensmittel aller Art zugelassen sowie sonstige Gegenstände, die der Bezirksausschuß zu Gegenständen des Wochenmarktverkehrs erklärt. Auf dem Jahr-

markte sind alle Gegenstände des Wochenmarktverkehrs, ferner auch Verzehrungsgegenstände und Fabrikate aller Art zugelassen.

2. Spezialmärkte sind solche, welche bei besonderen Gelegenheiten abgehalten werden, z. B. Weihnachtsmärkte, oder die sich auf bestimmte Gegenstände beschränken, wie Viehmärkte, Wollmärkte, Ledermessen. Den Spezialmärkten nahe verwandt sind die Börsen, welche durch das Reichsbörsengesetz geregelt sind.

VI. Die gewerblichen Arbeiter.

Von den gewerblichen Arbeitern handelt der siebente Teil der Gewerbeordnung. Er ist von hervorragender sozialer Bedeutung. Eine grundlegende Umgestaltung hat er durch das sogenannte Arbeiterschutzgesetz vom 1. Juni 1891 erfahren. Es geht zurück auf die persönliche Initiative Kaiser Wilhelms II., welcher durch zwei Erlasse vom 4. Februar 1890 die Reform des Arbeiterrechtes im Sinne des Arbeiterschutzes begonnen hat. Durch spätere, die Gewerbeordnung abändernde Gesetze, ferner auch durch das Kinderschutzgesetz vom 30. März 1903 ist dieser Schutz weiter verstärkt worden.

Gewerbliche Arbeiter sind diejenigen Personen, welche in einem gewerblichen Unternehmen auf Grund eines Vertragsverhältnisses als Gesellen, Gehilfen, Lehrlinge, Betriebsbeamte, Werkmeister, Techniker, Fabrikarbeiter oder in ähnlichen Stellungen für die Zwecke des Gewerbebetriebes beschäftigt werden. Das Vertragsverhältnis beruht auf dem bürgerlichen Rechte, die Gewerbeordnung greift aber im Interesse der Arbeiter regelnd in den Vertrag ein. Ferner enthält sie eine Reihe von polizeilichen Vorschriften ebenfalls im Interesse der Arbeiter. — Die sich auf die gewerblichen Arbeiter beziehenden Vorschriften sind teils für alle gültig, nämlich die über den Schutz des Lohnes, Sonntagsruhe, Schutzvorrichtungen, Zeugnisse (1—4), zum Teil aber beziehen sie sich auf bestimmte Arten der Arbeiter, nämlich auf Kinder, Jugendliche, Lehrlinge, Fabrikarbeiter, Ladengehilfen (5—9).

1. Schutz des Lohnes. Die Löhne sind den Arbeitern in Reichswährung bar auszuzahlen, Zahlung mit Waren ist verboten, jedoch dürfen Lebensmittel zum Anschaffungspreis, Wohnungs- und Landnutzung gegen den üblichen Miet- oder Pachtpreis, Feuerung, Beleuchtung, Arzneien, ärztliche Hilfe, Werkzeuge und Stoffe zum Selbstkostenpreis bei der Lohnzahlung angerechnet werden. In Gast- und Schankwirtschaften, sowie Läden darf die Lohnzahlung nur mit polizeilicher Genehmigung stattfinden; den Arbeitern soll die Versuchung, den Lohn gleich auszugeben, möglichst fern gehalten werden, daher diese Beschränkung in der Wahl des Auszahlungsortes.

Dem Gläubiger des Arbeiters, dem dieser den Lohnanspruch abgetreten hat, darf der Lohn erst gezahlt werden, wenn der Zahltag verstrichen ist, ohne daß der Arbeiter den Lohn eingefordert hat. Lohneinhaltungen zur Sicherung eines Schadenersatzes oder einer Strafe dürfen bei den einzelnen Lohnzahlungen ein Viertel des fälligen Lohnes, im Gesamtbetrage den durchschnittlichen Wochenlohn nicht überschreiten.

2. Sonntagsruhe. In Fabriken, Bergwerken, Werkstätten und auf Bauten dürfen Arbeiter überhaupt nicht, im Handelsgewerbe nur zu gewissen Stunden beschäftigt werden, Ausnahmen kommen aber in verschiedenen Fällen vor, so für Gewerbe, die auf eine bestimmte Jahreszeit beschränkt und deshalb zu einer starken Ausnutzung der Zeit gezwungen sind, wie Rübenzucker- und Honigkuchenfabriken, ferner für Inventuraufnahme, dauernd notwendige Beaufsichtigung und Leitung von Vorgängen, wie Gärungsprozesse u. a. m.

3. Schutzvorrichtungen. Die Gewerbetreibenden haben die Einrichtungen zu treffen, welche zum Schutze der Arbeiter gegen Gefahr für Leben und Gesundheit, sowie zur Aufrechterhaltung der guten Sitten erforderlich sind. Die Polizei kann anordnen, welche Maßregeln hier zu treffen sind.

4. Zeugnisse. Auf Verlangen hat der Arbeitgeber dem Arbeiter ein Zeugnis auszustellen. Es darf nicht äußere Merkmale tragen, welche den Zweck haben, den Arbeiter in einer Weise zu kennzeichnen, welche aus dem Wortlaute des Zeugnisses nicht ersichtlich ist.

5. Kinderschutz. Als Kinder im Sinne des hier in Betracht kommenden Kinderschutzgesetzes (S. 173) gelten Knaben und Mädchen unter dreizehn Jahren, sowie ältere, wenn sie noch volksschulpflichtig sind. Das Gesetz macht Unterschiede zwischen eigenen und fremden Kindern. Eigene sind solche, welche mit dem sie beschäftigenden Gewerbetreibenden oder seiner Ehefrau bis zum dritten Grade verwandt oder von denselben Personen adoptiert oder bevormundet, oder ihnen zur Fürsorgeerziehung überwiesen sind und zugleich mit anderen eigenen Kindern beschäftigt werden. Kinder dürfen nicht bei Bauten, beim Schornsteinfegergewerbe, in gewissen vom Gesetz genannten Werkstätten und Betrieben beschäftigt werden, eigene Kinder außerdem nicht in Werkstätten, in welchen dauernd Triebwerke verwendet werden, die durch elementare Kraft, wie Dampf, Wasser, Wind bewegt werden. Im Handels- und Verkehrsgewerbe, in Werkstätten und Gast- und Schankwirtschaften dürfen Kinder nicht zwischen 8 Uhr abends und 8 Uhr morgens und nicht vor dem Vormittagsunterricht beschäftigt werden; nach-

mittags darf die Beschäftigung erst eine Stunde nach dem Unterricht beginnen, mittags sind mindestens zwei Stunden Pause zu lassen. Fremde Kinder dürfen im ganzen nur drei, während der Ferien vier Stunden beschäftigt werden. In Gast- und Schankwirtschaft dürfen Kinder unter 12 Jahren überhaupt nicht, Mädchen nicht bei der Bedienung der Gäste beschäftigt werden. Für das Austragen von Waren und Botengänge gelten für fremde Kinder die Beschränkungen wie im Handels- und Verkehrsgewerbe, für eigene Kinder sind diese Schranken nur dann gegeben, wenn der Verwandte sie beim Austragen von Zeitungen, Milch und Backwaren für einen Dritten beschäftigt, also wenn die Zeitungsfrau ihr Kind mitnimmt, damit es ihr beim Verteilen der Zeitung behilflich ist. Bei theatralischen und sonstigen Vorstellungen dürfen Kinder mit Bewilligung der unteren Verwaltungsbehörde mitwirken, wenn ein höheres Interesse der Kunst oder Wissenschaft vorliegt.

6. Jugendliche Arbeiter. Für minderjährige Arbeiter sind Arbeitsbücher eingeführt, in welche der Arbeitgeber Eintragungen über Beginn und Beendigung des Arbeitsverhältnisses und die Art der Beschäftigung einzutragen hat. Arbeiter- und Handlungsgehifen unter 18 Jahren ist die zum Besuche der Fortbildungsschule (S. 200) notwendige Zeit zu gewähren.

7. Lehrlinge. Unter einem Lehrling hat man einen gewerblichen Arbeiter zu verstehen, der in ein Arbeitsverhältnis hauptsächlich zu dem Zwecke eingetreten ist, um eine Ausbildung in dem betreffenden Gewerbe zu erhalten, wenn dieser Zweck in einem grundsätzlich schriftlich geschlossenen Lehrvertrage zum Ausdruck kommt. Lehrlinge zu halten ist nur der befugt, der im Besitze der bürgerlichen Ehrenrechte ist; die Befugnis kann dem entzogen werden, der wiederholt seine Pflichten gegen seine Lehrlinge verletzt hat oder sittlich, körperlich oder geistig als ungeeignet zur Haltung und Anleitung von Lehrlingen erscheint. Soweit Handwerkslehrlinge in Betracht kommen, muß der Lehrherr, um Lehrlinge annehmen zu können, berechtigt sein, den Meistertitel zu führen. Dieses Recht wird jetzt erworben von Personen, welche das 24. Lebensjahr vollendet und die Meisterprüfung bestanden haben. Voraussetzung für die Zulassung zu dieser Prüfung ist in der Regel die vorherige Ablegung der Gesellenprüfung und eine dreijährige Tätigkeit als Geselle. Die Verträge ihrer Handwerkslehrlinge haben Innungsmeister der Innung einzureichen. Alle Lehrherren haben ihre Lehrlinge zweckentsprechend zu unterweisen, haben für sein sittliches und körperliches Wohl zu sorgen. Der Lehrherr hat ein mäßiges Züchtigungsrecht. Nach Beendigung der Lehrzeit, welche für Handwerkslehr-

linge in der Regel drei, höchstens vier Jahre dauert, ist ein Zeugnis, oder von der Innung ein Lehrbrief auszustellen. Den Handwerkslehrlingen ist Gelegenheit zu geben, sich der Gesellenprüfung zu unterziehen.

8. Fabrik- und Bergarbeiter. Die Gewerbeordnung hat eine Reihe von Bestimmungen, welche für Arbeiter in größeren gewerblichen Betrieben gelten, welche landläufig als Fabrik bezeichnet werden. Dieses Ausdruckes bediente sie sich auch, da aber eine genaue Festlegung des Begriffes Fabrik nicht möglich war, und infolgedessen eine Unsicherheit über die Anwendbarkeit der Vorschriften für die Fabrikarbeiter in manchen Fällen gegeben war, so wurde die Bezeichnung Fabrik ausgemerzt und an ihre Stelle trat als Kennzeichen des größeren gewerblichen Betriebes die regelmäßige Beschäftigung von mindestens zehn Arbeitern. Diesen Betrieben, die man zwar nicht nach dem Gesetze, aber doch nach dem gewöhnlichen Sprachgebrauch weiter Fabriken nennen kann, sind Bergwerke und ähnliche Anlagen gleichgestellt. Es gilt für sie, daß Jugendliche unter 14 Jahren, soweit ihre Beschäftigung überhaupt zulässig ist (S. 175), täglich höchstens sechs, zwischen 14 bis 16 Jahren zehn Stunden beschäftigt werden dürfen. Sie dürfen auch nicht vor 6 Uhr morgens und nach 8 Uhr abends arbeiten. Die Pausen zwischen den Arbeitsstunden sind geregelt, zwischen zwei Arbeitstagen müssen mindestens elf Stunden ununterbrochene Ruhe liegen. Die Polizei überwacht die Beobachtung dieser und einiger anderer Vorschriften zum Schutze der jugendlichen Fabrikarbeiter. Arbeiterinnen dürfen nicht nach 8 Uhr abends und nicht vor 6 Uhr morgens, am Sonnabend und vor den Festtagen nicht nach 5 Uhr nachmittags beschäftigt werden. Ihre tägliche Beschäftigung darf 10 Stunden nicht übersteigen, vor Sonn- und Festtagen 8 Stunden. Vor und nach ihrer Niederkunft dürfen Arbeiterinnen im ganzen 8 Wochen nicht beschäftigt werden, nach ihr frühestens 6 Wochen. In Bergwerken usw. dürfen sie nicht unter Tage beschäftigt werden. — Besondere Vorschriften, außer den bisher erwähnten, gelten für Großbetriebe, d. h. solche, in welchen in der Regel mindestens zwanzig Arbeiter beschäftigt werden. Für sie ist vom Arbeitgeber nach Anhörung der großjährigen Arbeiter oder eines ständigen Arbeiterausschusses eine Arbeitsordnung zu erlassen, welche bestimmte, im Gesetz bezeichnete Punkte, z. B. Anfang und Ende der Arbeit, Ruhepausen, Strafen u. a. m., zu regeln hat.

9. Gehilfen, Lehrlinge und Arbeiter in offenen Verkaufsstellen. Es muß diesen Personen zwischen zwei Arbeitstagen eine ununterbrochene Ruhezeit von mindestens 10, in Ge-

meinden mit mehr als 20000 Einwohnern von 11 Stunden gewährt werden. Der Arbeitgeber hat den Betrieb unter Berücksichtigung der Interessen von Gesundheit, Sittlichkeit und Anstand seiner Angestellten zu regeln. Bei einer Beschäftigung von mindestens zwanzig Gehilfen und Lehrlingen ist eine Arbeitsordnung zu erlassen. Die Gültigkeit der wesentlichsten Bestimmungen ist auf Angestellte der Konsumvereine ausgedehnt, die an sich nicht der Gewerbeordnung unterstehen würden (S. 161).

§ 23. Das Verkehrswesen.

Unter der Regelung des Verkehrswesen wird man alle diejenigen Maßnahmen zu verstehen haben, welche der Erleichterung der Beförderung von Personen und Sachen dienen. Es sind hierher zu rechnen alle Maßnahmen, welche die Polizei in Ausübung ihrer Befugnis, für Ordnung, Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs auf öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen, Brücken und Gewässern (S. 118) trifft; es ist die Tätigkeit der Verkehrspolizei; gelegentlich ist diese für Sonderfälle durch Sondergesetze geregelt, so der Verkehr mit Kraftfahrzeugen durch das Reichsgesetz vom 3. Mai 1909, nach welchem das einzelne Kraftfahrzeug, d. h. Wagen und Fahrräder, die durch Maschinenkraft bewegt werden, ohne an Bahngleise gebunden zu sein, von der Behörde zum Verkehr zugelassen werden muß, und der Führer einer Erlaubnis bedarf, vor deren Erteilung er seine Befähigung durch eine Prüfung nachgewiesen haben muß. Es gehören weiter in das Gebiet des Verkehrswesens und sind hier näher zu behandeln die staatlichen Vorschriften, welche sich mit der Herstellung und Unterhaltung der Land- und Wasserwege, mit der Schiffahrt, dem Eisenbahnwesen, der Post und der Telegraphie befassen. Es sollen hier endlich Maßregeln behandelt werden, welche wir dem Verkehr zurechnen dürfen, wenn wir dieses Wort in dem Sinne anwenden, den ihm das Reichsgesetz betreffend den Verkehr mit Nahrungsmitteln, Genußmitteln und Gebrauchsgegenständen gibt, nämlich in dem Sinne des Austausches von Gütern; wir behandeln hier die öffentlich-rechtlichen Vorschriften für den Verkehr auch in diesem weiteren Sinne, nämlich die Regelung des Maß-, Gewicht-, Zeit- und Geldwesens.

Zur Durchführung von Verkehrsunternehmungen wie Wege, Bahnen, Wasserstraßen bedarf der Unternehmer bestimmter Teile der Erdoberfläche. Da die gewünschten Stücke nicht immer auf dem Wege der gütlichen Einigung mit ihrem Besitzer oder wenigstens nicht zu einem annehmbaren Preise zu haben sind, so würden die

Unternehmungen in der Regel undurchführbar sein, wenn hier nicht das Recht der Enteignung, insbesondere das preußische Gesetz über die Enteignung von Grundeigentum vom 11. Juni 1874 platzgriffe (S. 130), welches in seinen wesentlichsten Zügen wegen seiner hauptsächlichen Bedeutung für das Verkehrswesen hier vorab darzustellen ist.

I. Enteignung für Verkehrszwecke.

Den Grundsätzen der preußischen Verfassung entsprechend (Art. 9) kann die Enteignung des Grundeigentums nur aus Gründen des öffentlichen Wohles erfolgen. Sie kann auch nur erfolgen zugunsten eines bestimmten Unternehmens, dessen Ausführung die Ausübung des Enteignungsrechtes fordert, welches also ohne die Entziehung von Grundeigentum sich nicht durchführen läßt. Auf den Antrag des Unternehmers muß das Vorliegen dieser Voraussetzungen erst geprüft und darüber entschieden werden. Wird das Vorliegen bejaht, so wird dieses in der Regel durch königliche Verordnung festgestellt, in einigen weniger wichtigen Fällen, z. B. bei Gradelegung und Erweiterungen öffentlicher Wege, beschließt der Bezirksausschuß; der Bezirksausschuß kann auch vorübergehende Beschränkungen auferlegen, z. B. kann er anordnen, daß ein Grundbesitzer die Vorarbeiten für ein die Enteignung rechtfertigendes Unternehmen, z. B. Bahnbau, auf seinem Grund und Boden dulden muß. Nach Feststellung der Zulässigkeit der Enteignung und damit der Verleihung des Enteignungsrechtes an den Unternehmer, sei es an einen Privatmann, sei es an den Staat selbst, beginnt das Verfahren, welches mehrere Abschnitte hat. Das Enteignungsrecht erlischt, falls der Unternehmer von ihm nicht innerhalb der ihm gesetzten Frist Gebrauch macht, auch kann er von dem Unternehmen noch später zurücktreten; er muß aber die Grundeigentümer für entstandenen Schaden entschädigen oder die Grundstücke übernehmen.

1. Planverfahren. Es wird zunächst ein Plan des Unternehmens vorläufig festgestellt und zwar, falls das Unternehmen in die Zuständigkeit einer Fachbehörde fällt, durch diese, z. B. bei Eisenbahnen durch die Eisenbahnbehörde, in anderen Fällen durch den Regierungspräsidenten. Nach vorläufiger Feststellung des Planes kann eine gütliche Einigung zwischen Unternehmer und Eigentümer über die Abtretung stattfinden; kommt sie nicht zustande, dann beantragt der Unternehmer die endgültige Feststellung. Es wird dann in jeder Gemeinde der sie betreffende Teil des Planes öffentlich zwei Wochen lang ausgelegt. In dieser Zeit können die betroffenen Eigentümer und der Gemeindevorstand Einwendungen erheben. Diese werden dann vor einem Regierungskommissar erörtert; die abge-

schlossenen Verhandlungen werden dem Bezirksausschusse vorgelegt, der über die Einwendungen Beschluß faßt, ferner über Größe des Grundbesitzes und Art der Entziehung und der Beschränkungen, endlich über die Anlagen, die der Unternehmer herzustellen hat, wie Überfahrten, Einfriedigungen u. a. m.

2. Feststellung der Entschädigung. Nach den Grundsätzen der Verfassung (Art. 9) und des Enteignungsgesetzes kann die Enteignung nur gegen vollständige Entschädigung stattfinden; sie ist in Geld zu leisten, falls nicht durch besondere Bestimmungen, z. B. in den Wegeordnungen, die Entschädigung durch Grundstücke zugelassen ist. Beim Entschädigungsverfahren findet zunächst wieder eine Verhandlung vor einem Regierungskommissar statt, bei welcher vereidigte Sachverständige Gutachten über die in Betracht kommenden Werte abzugeben haben. Nach abgeschlossener Verhandlung werden die Entschädigungen und die sonstigen Verpflichtungen des Unternehmers, z. B. Herstellung einer Durchfahrt durch den Bahndamm, vom Bezirksausschuß festgestellt. Gegen den Beschluß des Bezirksausschusses kann jeder der Beteiligten, wie auch der Unternehmer binnen sechs Monaten den Rechtsweg beschreiten, und zwar klagen die Beteiligten auf Zahlung. Wenn eine durch das Unternehmen verursachte Schädigung sich erst später herausstellt, so kann bis zum Ablauf von drei Jahren nach der Ausführung des schädigenden Teiles der Anlage noch auf dem Rechtswege Entschädigung gefordert werden.

3. Vollziehung der Enteignung. Die Enteignung kann erst vollzogen werden, wenn die Entschädigungen rechtskräftig feststehen und wenn der Unternehmer nachgewiesen hat, daß er seiner Entschädigungspflicht nachgekommen ist (PrV. Art. 9); dies geschieht durch Auszahlung, in einigen Fällen durch Hinterlegung des Geldes. Sind die betreffenden Nachweise erbracht, so beschließt der Bezirksausschuß auf Antrag des Unternehmers die Enteignung. Die Rechte des Grundeigentümers gehen auf den Unternehmer in dem Augenblick der Zustellung des Enteignungsbeschlusses an Unternehmer und Eigentümer über, und zwar ist maßgebend die zuletzt erfolgte Zustellung. Der Bezirksausschuß veranlaßt dann die Eintragung des Überganges im Grundbuch.

II. Wegewesen.

Das Wegewesen in Preußen hat nur zum Teil eine allgemeine, sich über die ganze Monarchie oder das Gebiet des Allgemeinen Landrechts erstreckende Regelung erfahren. An neueren Gesetzen kommen in dieser Beziehung in Betracht das Gesetz, betreffend die Voraus-

leistungen zum Wegebau vom 18. August 1902 und das Gesetz über die Reinigung öffentlicher Wege vom 1. Juli 1912, im übrigen gibt es zahlreiche für einzelne Provinzen, Bezirke, Landschaften geltende Gesetze und Verordnungen, auch Gewohnheitsrecht und Observanzen kommen in Betracht. Nur für die Kunststraßen gilt eine Königliche Verordnung von 1839 sowie ein Gesetz von 1887. Das Recht der sonstigen Wege ist in einigen Provinzen zu einheitlichen Wegeordnungen zusammengefaßt, so für die Provinzen Sachsen 1891, Westpreußen 1905, Posen 1907, Ostpreußen 1911. Die Vorschriften dieser neuen Wegeordnungen, welche in wesentlichen Punkten übereinstimmen, sollen der nachfolgenden Darstellung zugrunde gelegt werden. Es ist nacheinander zu betrachten der öffentliche Weg, die Wegepolizei, das Verfahren in Wegesachen.

1. Der öffentliche Weg. Öffentliche Wege sind Wege, die mit öffentlich-rechtlicher Wirksamkeit dem allgemeinen Verkehr gewidmet sind. Diese Begriffsbestimmung ist näher zu erklären. Ein Weg ist ein Verkehrsmittel für den gemeinüblichen Landverkehr, auch eine Furt würde hierher gehören. Der Weg muß durch einen Willensakt des Staates dem öffentlichen Gebrauch gewidmet worden sein; die Verfügung kann formlos erfolgen, stillschweigende, langjährige Duldung des öffentlichen Verkehrs seitens der Polizei ersetzt die Verfügung. Die Widmung des Weges kann auf eine bestimmte Verkehrsart, z. B. als Zugang zu einer Mühle, Kirche, Schule beschränkt werden, ohne daß die Öffentlichkeit des Weges dadurch beseitigt würde. Die Widmung erfolgt durch die mit der Handhabung der Wegepolizei beauftragte Ortspolizei. Die Öffentlichkeit kann auch durch Einziehung oder Verlegung des Weges wieder aufgehoben werden; dies kann aber nicht formlos, sondern nur in einem bestimmten Verfahren (S. 177) geschehen. — Eine besondere Klasse der Wege bilden die Kunststraßen oder Chausseen. In ihrer Beschaffenheit und ihrem Zweck unterscheiden sie sich von andern Wegen dadurch, daß sie kunstmäßig ausgebaut, dauernd fahrbar sind und nicht bloß den Verkehr von Ort zu Ort, sondern über große Landstrecken hin vermitteln. Die Kunststraßen im technischen Sinne sind auch solche im Rechtssinne, falls ihnen durch einen Staatsakt, jetzt eine Verfügung des Oberpräsidenten, die Kunststraßeneigenschaft verliehen wird. Die Chaussee kann, wie jeder Weg, ihre öffentliche Eigenschaft verlieren, es kann ihr auch durch Deklassierung bloß ihre Chausseeeigenschaft genommen werden, so daß sie öffentlicher Weg bleibt. Die Folge der Öffentlichkeit ist, daß der Weg zum Verkehr von beliebigen Personen benutzt werden kann.

Die Art der Benutzung kann durch besondere Zweckbestimmung

begrenzt sein: so bei den Fußwegen und Bürgersteigen, Reitwegen usw.; ohne solche Grenzen sind die Fahrwege zu benutzen. Gelegentlich ist die Benutzungsbefugnis einzelner Personen über die gewöhnliche Art des Gebrauches hinaus ausgedehnt, z. B. kann es jemandem gestattet sein, auf einem Fußweg zu fahren.

2. Wegepolizei. Die obrigkeitliche Tätigkeit kann die Lebensverhältnisse in verschiedener Weise angreifen. Es ist die Möglichkeit gegeben, daß eine Angelegenheit rein zufällig durch eine polizeiliche Tätigkeit berührt wird, z. B. die Polizei nimmt einen Gastwirt fest, welcher seine Gäste mit dem Revolver bedroht; ihr Zweck ist hier die Abwendung einer Gefahr für das Leben Dritter; gleichzeitig wird aber durch diese polizeiliche Tätigkeit die Freiheit des Wirtes, sein Gewerbe zu treiben, zeitweilig eingeschränkt. Dies ist ein von der Polizei nicht besonders beabsichtigter Nebenerfolg, der aber für das betreffende Lebensverhältnis, welches ergriffen wird, d. h. hier das Gewerbe, von Bedeutung ist. In gleicher Weise kann durch einen polizeilichen Akt eine Nebenwirkung für einen Weg eintreten, es wird z. B. eine Konzession für eine gewerbliche Anlage erteilt, welche die nähere Umgebung mit belästigenden Gerüchen erfüllt, so daß der an ihr vorbeiführende Weg vom Publikum gemieden und der Verkehr damit tatsächlich ein anderer wird. — Weiter gibt es polizeiliche Akte, welche nicht nebensächlich, sondern in erster Linie das betreffende Lebensverhältnis ergreifen wollen, hier den Verkehr auf den Wegen; es sind das besonders die schon erwähnten Maßnahmen (S. 177), welche Ordnung, Sicherheit usw. auf öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen betreffen, es sind verkehrspolizeiliche Akte. — Aber nicht nur nebenbei oder durch verkehrspolizeiliche Maßnahmen kann die Polizei den Weg treffen, sondern von einer dritten Seite her; was hier gemeint ist, ist eingehender darzulegen.

Bei seiner pfleglichen Tätigkeit (S. 113) beschränkt der Staat sich in der Regel darauf, den Lebensverhältnissen, die er pflegt, seine Förderung angedeihen zu lassen; er schafft Rechtssätze für Handel und Gewerbe, er fördert sie durch seine Zollpolitik usw. Er geht dagegen im allgemeinen nicht so weit, daß er diese Wirtschaftszweige etwa selbst in die Hand nimmt, indem er z. B. durch seine Beamten den Handel des Landes betreiben läßt. Es kommen indessen Fälle vor, in welchen der Staat eine ihrer Natur nach private Tätigkeit ganz oder überwiegend durch seine Organe ausüben läßt. In dieser Weise hat er in Deutschland z. B. ganz die Nachrichtenübermittlung durch die Post in die Hand genommen (S. 191). In anderen Fällen ist wenigstens ein Überwiegen der staatlichen gegenüber der privaten Tätigkeit vorhanden, so auf dem

Gebiete des Unterrichtswesens (S. 194). Vielfach unterwirft sich der Staat bei seinen Betrieben ganz den gewöhnlichen bürgerlichen Rechtsvorschriften, z. B. wenn er eine Brennerei betreibt. In anderen Fällen dagegen werden die staatlichen Unternehmungen durch besondere Rechtssätze bevorrechtet, so z. B. indem hinsichtlich des Volksschulwesens den Gemeinden die Kostentragung auferlegt ist (S. 198), ein Satz, welcher nur zugunsten des staatlichen, nicht etwa auch zugunsten eines privaten Volksschulunterrichtes wirkt. Derartige bevorrechtende Sätze gelten nun auch hinsichtlich des Wegewesens; es sind die Vorschriften, welche den Bau und die Unterhaltung der öffentlichen Wege oder die Aufbringung und Verteilung der dazu erforderlichen Kosten oder die Inanspruchnahme von Wegen für den öffentlichen Verkehr betreffen (§ 56 des Zuständigkeitsgesetzes); es sind die Vorschriften, durch welche der Staat anderen Faktoren die Wegelast auferlegt. Verfügungen, durch welche im Einzelfalle die Lastentragung geregelt wird, heißen wegepolizeiliche, welche von den erwähnten verkehrspolizeilichen (S. 177, 181) wohl zu trennen sind. — Schaffung und Erhaltung öffentlicher Wege liegt im öffentlichen Interesse, ist eine Staatsaufgabe. Die geschichtliche Entwicklung war aber die, daß die zunächst Interessierten, d. h. die Gemeinden und sonstigen örtlichen Faktoren, untereinander Verbindungswege schufen und unterhielten. Daraus entwickelte sich ihre Verpflichtung zur Tragung der Wegebaulast. Der Staat seinerseits war daran, besonders auch militärisch, interessiert, daß Straßen geschaffen wurden, welche entfernte Teile des Landes miteinander verbanden, Heer- und Landstraßen, die zugleich regelmäßig Kunststraßen, Chausseen, waren. Mit der Erfindung der Eisenbahnen übernahmen diese den Fernverkehr, die Chaussee wird zu einem Verkehrsmittel für den Nahverkehr. So wird, der veränderten Sachlage entsprechend, die Unterhaltung und der Bau der Chaussee nun 1875 auf einen örtlich engeren Verband, die Provinz abgewälzt, welche zur Erfüllung dieser Aufgaben aber Staatsdotation erhält (S. 62). — Zwei Gegenstände kommen nach allem für das Wegepolizeirecht in Betracht: die Wegelast und der Träger der Wegelast.

Die Wegelast umfaßt erstens die öffentlichen Wege. Auf sie ist sie aber nicht beschränkt. Sie umfaßt nämlich zweitens auch die zur Vollständigkeit, zum Schutze und zur Sicherheit der Wegeanlage und ihrer Benutzung nötigen Anstalten und Vorrichtungen, wie Wegweiser, Furten, bei nichtschiffbaren Wasserläufen Brücken und Fähren, dann Entwässerungsanlagen, Entfernung von Bäumen und Sträuchern, die der Trockenlegung des Weges hinderlich sind, Geländer,

Prellsteine u. a. m.; ob diese Einrichtungen im Einzelfalle nötig sind, darüber entscheidet die Wegepolizei. Die Wegebaulast umfaßt drittens Vorrichtungen zur Verhütung oder Beseitigung nachteiliger Folgen der Wegeanlagen für andere Personen, z. B. Herstellung von Abzugsrohren, durch welche das Wasser abfließt, so daß es sich nicht stauen und damit Schaden auf einem Nachbargrundstück anrichten kann. — Die Natur der Wegelast ist öffentlich rechtlich. Nicht auf Grund eines bürgerlich-rechtlichen Vertrages sind die Wegelastträger dem Staate verpflichtet, sondern kraft ihrer Unterordnung; es ist eine Verbindlichkeit wie die Steuerlast oder die militärische Dienstpflicht. Es ist möglich, daß der dem Staate Verpflichtete die Last auf andere abwälzt; es kann ein Dritter sich ihm durch bürgerlich-rechtlichen Vertrag zur Tragung verpflichten, dann bleibt aber dem Staate gegenüber doch der öffentlich-rechtlich Verpflichtete haftbar. Der Verpflichtete kann in manchen Fällen andere kraft öffentlichen Rechts zur Tragung der Last zwingen, nämlich dann, wenn durch Ortsstatut die Unternehmer oder Anlieger einer Straße zu deren Kosten herangezogen werden (S. 151). — Welche Leistungen können von dem Pflichtigen verlangt werden? Es sind diejenigen Leistungen, welche notwendig sind, damit den Bedürfnissen des öffentlichen Verkehrs in bezug auf das Wegewesen Genüge geschieht. Ob das Bedürfnis gegeben ist, darüber entscheidet die Wegepolizei; sie muß aber das Verkehrsinteresse und die Größe der vom Pflichtigen zu bringenden Opfer abwägen und gegebenen Falles, bei allzu hohen Kosten, ihre Forderung hintanstellen. Zu leisten ist nun die Neuanlage, wenn nötig auch die Verlegung und Einziehung eines Weges. Weiter ist der Weg auch zu unterhalten und den Verkehrsbedürfnissen entsprechend zu verbessern. Es sind ferner die Verkehrshindernisse zu beseitigen. Solche können entstanden sein durch Verschulden des Wegebaupflichtigen, durch Verschulden eines Dritten oder durch Naturereignisse; in allen drei Fällen kann die Polizei sich an den Pflichtigen halten, beim Verschulden eines Dritten aber ebenso an diesen. Eine besondere Regelung ist vorhanden bei öffentlichen Wegen, die überwiegend dem inneren Verkehr der Ortschaften dienen, soweit es sich um die Reinigung, die Schneeräumung, das Besprengen mit abstumpfenden Stoffen und das Besprengen zur Verhinderung von Staubentwicklung handelt; sie liegt zwar der Gemeinde ob, diese kann die Last aber durch ein mit polizeilicher Zustimmung erlassenes Ortsstatut auf die Anlieger abwälzen. Es ist schließlich vom Wegebaupflichtigen die Entschädigung zu gewähren, welche durch Anlegung usw. von Wegen gesetzlich begründet

ist, d. h. es ist bei notwendig werdender Enteignung die Entschädigung für den durch sie Betroffenen zu zahlen (S. 179).

Wenden wir uns der Frage nach dem Wegebaupflichtigen zu. Die Wegebaupflicht kann auf sogenannten besondern öffentlich-rechtlichen Titeln beruhen, z. B. auf den Bestimmungen, welche bei einer gutsherrlich-bäuerlichen Regulierung unter staatlicher Autorität getroffen sind, soweit sie von den geltenden allgemeinen Rechtsregeln abweichen; es können ferner Verpflichtungen des Reiches oder des Staates bestehen, z. B. ist der letztere in Posen im Thronlehen Fürstentum Krotoschin (S. 191) zur Unterhaltung der Land- und Heerstraßen verpflichtet; es können endlich die Behörden in einigen Fällen, z. B. die Eisenbahnbehörden bei der Planfeststellung im Enteignungsverfahren (S. 178), die Wegelast besonders regeln. Soweit nicht ausnahmsweise solche besonderen Titel vorliegen, ist in den vier Provinzen der neuen Wegeordnungen die Wegelast den Kommunalverbänden auferlegt und zwar ist zu vermuten, daß es eine Last der Gemeinde oder des Gutsbezirkes ist. Dem Kreise oder der Provinz liegt die Tragung dann ob, wenn sie durch ordnungsmäßigen Beschluß übernommen ist; den Provinzen liegt außerdem, wie schon erwähnt (S. 182), die Chausseebaulast ob.

3. Das Verfahren in Wegepolizeisachen. (§ 55 ff. des Zuständigkeitsgesetzes). Wie in Ausübung ihrer Gewalt allgemein, so erläßt auch in Wegeangelegenheiten die Polizei Verfügungen, welche aber in der Form teilweise Besonderheiten zeigen. Die Verfügung kann dem Verpflichteten bestimmte Lasten, wie Neuanlage eins Weges, auferlegen. Hier zeigen sich keine besonderen Formen, wohl aber, wenn die Einziehung oder Verlegung eines Weges angeordnet wird; die Polizei muß dann ihr Vorhaben öffentlich bekannt machen und jedermann kann Einspruch erheben; die Behörde beschließt dann über die Einziehung oder Verlegung und die Einsprüche. Die wegepolizeiliche Verfügung kann sich auch an einen nicht Wegebaupflichtigen wenden, nämlich an jemanden, welcher die Öffentlichkeit eines Weges bestreitet, also etwa behauptet, es sei sein Privatweg; die Polizei nimmt dann ihm gegenüber den Weg für den öffentlichen Verkehr in Anspruch. — Gegen die wegepolizeilichen Verfügungen sind Rechtsmittel gegeben, welche anders geordnet sind als diejenigen gegen sonstige Verfügungen (S. 132). Handelt es sich um die Anlage und Unterhaltung, sowie die eben erwähnte Inanspruchnahme, so ist der Einspruch (S. 132) bei der Wegepolizeibehörde gegeben; die Polizei hat Gelegenheit, noch einmal die Sachlage zu erwägen; lehnt sie den Einspruch ab, so kann hiergegen Verwaltungsklage erhoben werden. Unmittelbar die Verwaltungsklage (S. 132) ist gegeben,

wenn es sich um die Verlegung und Einziehung eines Weges handelt; ein vorhergehender Einspruch erscheint als unzulässig und unnütz, da die Polizei ja schon vor dem Erlaß ihrer Verfügung über Einsprüche entschieden hat.

III. Die Eisenbahnen.

Unter Eisenbahnen hat man zu verstehen Einrichtungen zur Beförderung von Personen oder Gütern auf dem Schienenwege unter Benutzung von Naturkräften, wie Dampf, Elektrizität, tierische Kraft. In Preußen ist das Eisenbahnrecht zuerst durch das Gesetz vom 3. November 1838 geregelt, welches sich aber nur auf Haupt- und Nebenbahnen bezieht, sodann durch das Gesetz über Kleinbahnen und Privatanschlußbahnen vom 28. Juli 1892. — Die Eisenbahnverwaltung ist — wenn auch unter einer gewissen Aufsicht des Reiches (S. 92) — eine Landesverwaltung, an deren Spitze in Preußen der Minister der öffentlichen Arbeiten steht. Beratend und begutachtend sowie als Vertreter der Verkehrsinteressenten steht ihm der Landeseisenbahnrat zur Seite. Das Staatsgebiet ist in Direktionsbezirke mit Präsidenten an der Spitze eingeteilt, denen dann wieder örtliche Eisenbahnbehörden unterstehen; für die Direktionsbezirke bestehen, dem Landeseisenbahnrate in Zusammensetzung und Zweck ähnlich, Bezirkseisenbahnräte. Die Eisenbahnverwaltung ist, wie die landwirtschaftliche, zum Teil staatliche Vermögensverwaltung, da die Bahnen überwiegend staatliche sind; zum Teil ist sie Polizeiverwaltung. — Haupt- und Nebenbahnen können nur mit staatlicher Konzession gebaut werden, die der König erteilt. Die gesamten deutschen Bahnen sind wie ein einheitliches Netz zu verwalten (RV. Art. 42 und 43), die nötigen Betriebsmittel müssen vorhanden sein. Der Bundesrat erläßt die erforderlichen Vorschriften; im Übrigen kann der Minister der öffentlichen Arbeiten das Eisenbahnwesen durch Reglements und Polizeiverordnungen regeln. — Kleinbahnen, d. h. Bahnen von geringer Bedeutung für den allgemeinen Eisenbahnverkehr, insbesondere solche, die dem örtlichen und dem Nachbarverkehr dienen, z.B. elektrische Straßenbahnen, bedürfen wie die Hauptbahnen, der Konzession. Privatanschlußbahnen dienen nicht dem öffentlichen Verkehr, stehen aber mit einer öffentlichen Bahn in Gleisverbindung, z. B. Bahnen, die eine Fabrik mit dem Hauptbahnkörper verbinden. Sie bedürfen, wenn sie mit Maschinen betrieben werden, der Genehmigung.

IV. Das Wasserwesen.

In den verschiedensten Beziehungen kommt das Wasser für den Menschen in Betracht, als Nahrungs- und Reinigungsmittel, als

Mittel des landwirtschaftlichen oder gewerblichen Betriebes, als Verkehrsmittel. So konnte das Wasserwesen schon öfter an früherer Stelle Erwähnung finden (S. 152, 156, 159); hier soll es abschließend im Zusammenhange mit dem Verkehr behandelt werden. — Das Wasserrecht ist in Preußen erst neuerdings einheitlich durch das Wassergesetz vom 7. April 1913 geregelt worden. Das Gesetz befaßt sich mit Wasserläufen und regelt hinsichtlich dieses Gegenstandes die Wassernutzung, Unterhaltung und Ausbau der Wasserläufe, die Wasserbücher, die Wasser- und teilweise die Deichgenossenschaften und die Wasserbehörden.

1. Wasserlauf und Wassereigentum. Wasserläufe sind Gewässer, die oberirdisch abfließen mit Einschluß ihrer oberirdischen Quellen und der Seen, aus denen sie abfließen; der Abfluß kann auch im künstlichen Bette, also durch Kanäle erfolgen. Die Wasserläufe werden in Wasserläufe 1., 2. und 3. Ordnung eingeteilt. Diejenigen erster Ordnung sind die, welche die wirtschaftlich größte Bedeutung haben, und zwar gehören einige der ersten Ordnung während ihres ganzen Verlaufes im preußischen Staate an, so der Rhein, die Elbe, die Oder, die Warthe, die Netze; andere dagegen gehören zu ihr nur von einem bestimmten Punkte ab. Die Wasserläufe erster Ordnung sind in einem zum Gesetze gehörenden Verzeichnis mit Namen aufgeführt; Veränderungen des Verzeichnisses geschehen durch Gesetz. Wasserläufe zweiter Ordnung sind Wasserläufe, die nicht in dem genannten Verzeichnis stehen, aber doch eine erhebliche wirtschaftliche Bedeutung haben und deshalb auf Anordnung des Oberpräsidenten in ein Verzeichnis der Wasserläufe zweiter Ordnung eingetragen werden. Alle sonstigen Wasserläufe gehören zur dritten Ordnung. — Das Eigentum an den Wasserläufen erster Ordnung steht dem Staate zu, an denen zweiter und dritter Ordnung dem Anlieger, soweit nicht beim Inkrafttreten des Gesetzes andere Personen Eigentümer waren. Das Eigentumsrecht erstreckt sich auf das Bett des Wasserlaufes und die Wassernutzung, Flußbett und Wasser sind ein untrennbares Ganzes.

2. Wassernutzung. Das Eigentum an der fließenden Quelle hat naturgemäß einen anderen und loseren Charakter, als dasjenige an anderen Dingen; Gegenstand eines Diebstahls würde die Welle z. B. nicht sein können. Es werden dem Wassereigentümer weiter auch ausdrücklich Schranken der Benutzung gesetzt, welche im allgemeinen volkswirtschaftlichen Interessen begründet sind. Sie sind verschiedener Art. — Durch allgemeine Vorschriften ist die Verschlechterung des Wasserlaufes untersagt. Es dürfen z. B. Erde, Steine und Tierleichen nicht in ihn eingebracht werden, Hanf- und

Flachsröten ist verboten; die Entnahme von Pflanzen, Schlamm und Erde wird polizeilich geregelt. Errichtung und wesentliche Veränderung von Anlagen bedarf der polizeilichen Genehmigung; die Einleitung von flüssigen Stoffen über den zulässigen Gemeingebrauch hinaus ist anzuzeigen und kann untersagt werden, es kann aber vom Oberpräsidenten bestimmt werden, daß für die Einleitung bestimmter Flüssigkeiten, hinsichtlich deren es Brauch ist, es keiner Anzeige bedarf, es sind das besonders die Abwässer aus einzelnen Haushaltungen und Wirtschaften. — Der Eigentümer wird weiter eingeschränkt durch das Recht des Gemeingebrauchs. Er besteht in der Benutzung der natürlichen Wasserläufe zum Baden, Waschen, Schöpfen mit Handgefäßen, Viehtränken, Schwemmen, Entnahme von Wasser für die eigene Haushaltung und Wirtschaft, ferner bei den Wasserläufen erster Ordnung in der Benutzung zum Kahnfahren, Eislaufen und Eisentnahme für den eigenen Gebrauch; bei den Wasserläufen zweiter und dritter Ordnung sind Kahnfahren und Eislaufen insoweit gestattet, als es bisher gemeinüblich gewesen ist. Der Gemeingebrauch darf nicht so ausgeübt werden, daß andere benachteiligt werden, es dürfen insbesondere nicht ohne Erlaubnis der Ufereigentümer deren Grundstücke zur Ausübung des Gemeingebrauches betreten werden, es darf der Gemeingebrauch auch nicht so ausgeübt werden, daß andere Personen an der Ausübung gehindert werden. Der Gemeingebrauch an den Wasserläufen erster Ordnung ist ein besonders weitgehender, daß jedermann sie für den öffentlichen Verkehr, namentlich Schiffahrt und Flößerei mit verbundenen Hölzern (S. 190) in Anspruch nehmen kann. Im Interesse dieses Gemeingebrauchs werden sogar die Anlieger an natürlichen Wasserläufen erster Ordnung in ihrem Eigentum beschränkt. Sie haben die Benutzung ihrer Grundstücke als Leinpfad zur Fortbewegung von Schiffen und Flößen durch Menschen oder Tiere zu gestatten, sie haben auch zu dulden, daß der Staat den Leinpfad zweckentsprechend ausbaut und unterhält; sie haben auch das Landen und Befestigen von Schiffen und Flößen zu gestatten, in Notfällen müssen sie auch das zeitweilige Aussetzen der Ladung, des Schiffes oder des Flosses dulden. Für angerichteten Schaden ist der Eigentümer des Schiffes oder Flosses verantwortlich. — Die Benutzung durch den Eigentümer ist vom Gesetze näher bestimmt worden. Er hat das Recht, das Wasser zu gebrauchen und zu verbrauchen, es oberirdisch oder unterirdisch unmittelbar oder mittelbar abzuleiten, Wasser oder andere flüssige Stoffe einzuleiten, den Wasserspiegel zu heben oder zu senken, namentlich durch Hemmung des Ablaufs eine dauernde Ansammlung von Wasser

herbeizuführen. In dieser Benutzung wird der Eigentümer aber beschränkt. Zum Nachteil anderer darf weder die Vorflut verändert noch das Wasser verunreinigt, ferner der Wasserstand nicht derart verändert werden, daß andere in der Ausübung ihrer Rechte am Wasserlaufe beeinträchtigt oder fremde Grundstücke beschädigt werden, es darf auch die einem anderen obliegende Unterhaltung von Wasserläufen oder ihren Ufern nicht erschwert werden. Geringfügige Nachteile kommen dabei aber nicht in Betracht. — Wir sahen bisher, daß eine Wassernutzung in gewissen Grenzen als Gemeingebrauch jedermann zusteht, daß ferner der Eigentümer ein weitergehendes Nutzungsrecht besitzt. Derartige Rechte hat dann der Nichteigentümer nicht. Er würde also nicht in der Lage sein, wasserwirtschaftliche Unternehmungen, zu denen es einer über den Gemeingebrauch hinausgehenden Wassernutzung bedarf, einzurichten. Hier greift aber das Gesetz im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse ein. Es kennt für den Nichteigentümer eine Verleihung des Nutzungsrechtes am Wasser in dem Umfange, wie es der Eigentümer besitzt und noch über dieses hinausgehend. Es handelt sich um Unternehmungen wie Trinkwasserversorgung, Talsperren, Gewinnung von Kraft, Anlage von Häfen, kommunalen oder gemeinnützigen Badeanstalten. Die Verleihung geschieht nach einem besonderen Enteignungsverfahren, die durch das Unternehmen Geschädigten sind nach den allgemeinen Grundsätzen der Enteignung (S. 178) zu entschädigen. Die Verleihung kann nur aus den vom Gesetz angegebenen Gründen versagt werden, insbesondere wenn der beabsichtigten Benutzung des Wasserlaufes überwiegende Rücksichten des öffentlichen Wohles entgegenstehen.

3. Unterhaltung und Ausbau der Wasserläufe. Zur Unterhaltung der Wasserläufe ist der Eigentümer verpflichtet, soweit es sich aber um natürliche Wasserläufe zweiter Ordnung handelt, sind es Wassergenossenschaften, welche aus den Eigentümern aller Grundstücke, Bergwerke und gewerblichen Anlagen und den Verbänden gebildet werden, die von der ordnungsmäßigen Unterhaltung des Wasserlaufes Vorteil haben. — Natürliche Wasserläufe erster und zweiter Ordnung können aus Gründen des öffentlichen Wohles ausgebaut werden. Bei den ersteren ist berechtigt der Staat, bei den anderen der Staat, Wassergenossenschaften, oder kraft königlicher Verordnung das Reich, ein fremder Staat oder eine öffentlich rechtliche Körperschaft.

4. Wasserbücher. Für die Wasserläufe sind zur Eintragung von Rechten, welche — abgesehen von dem Gemeingebrauch — ihre Benutzung betreffen, Wasserbücher einzurichten. Wasserbuchbe-

hörde ist der Bezirksausschuß. Die Eintragungen im Wasserbuche gelten bis zum Nachweise des Gegenteils als richtig; falls ein Gegensatz zwischen einer Eintragung im Wasserbuch und im Grundbuch besteht, so geht das Grundbuch vor. Zur Förderung der Gewässerkunde werden für die Wasserläufe erster und zweiter Ordnung Beschreibungen angelegt, die einen Überblick über die Beschaffenheit, den Abflußvorgang und die Wasserwirtschaft geben.

5. Wassergenossenschaften und Deichverbände. Wassergenossenschaften haben wasserwirtschaftliche Zwecke; sie sind öffentliche Genossenschaften, deren Satzung der staatlichen Genehmigung bedarf. Sie sind entweder freiwillige, welche ebenso wie die freien Innungen (S. 161) durch den freien Willen der Beteiligten entstehen und dann wasserwirtschaftliche Ziele jeder Art verfolgen können; oder sie sind Genossenschaften mit Zulässigkeit des Beitrittszwanges, deren Entstehung derjenigen der Zwangsinnungen insofern gleicht, als die Mehrheit der Beteiligten die Schaffung wünschen muß, die Zwecke dieser Genossenschaften sind aber beschränkte, im Gesetz genau bezeichnete; es gibt endlich reine Zwangsgenossenschaften, die ohne Zustimmung der Beteiligten durch den Staat gebildet werden, ihr Zweck ist dann aber ausschließlich die Unterhaltung der Wasserläufe zweiter Ordnung, die Beseitigung von Hindernissen des Hochwasserabflusses und die Reinhaltung von Gewässern. — Die Deichverbände der am Meere oder Flüssen begüterten Grundeigentümer sind auch öffentliche Genossenschaften; ihr Zweck ist die Abwehr der Hochwasserüberflutung durch Errichtung und Erhaltung von Deichen. Der Abwehr von Hochwasser dienen auch Maßnahmen, welche für einzelne Flüsse oder Flußgebiete, besonders in mehreren östlichen Provinzen, durch Sondergesetze angeordnet sind.

6. Wasserbehörden. Die Wasserpolizei wird je nach dem Range der Wasserläufe ausgeübt vom Regierungspräsidenten, der Kreis- und der Ortspolizei; die Zuständigkeit eines dieser Organe kann für die Wasserläufe erster und zweiter Ordnung über den eigenen Verwaltungsbezirk hinaus ausgedehnt werden, für Ströme kann auch ein Oberpräsident zuständig gemacht werden. Höchste Instanz in der Verwaltung der Wasserangelegenheiten ist der Minister der öffentlichen Arbeiten; soweit die Schiffahrt berührt wird, der Minister für Handel und Gewerbe. — Es ist bei der Wasserverwaltung eine weitgehende bürgerliche Selbstverwaltung (S. 13) eingeführt. Für Wasserläufe zweiter und dritter Ordnung sind Schauämter gebildet, in welchen die Erwerbsgruppen und öffentlichen Verbände vertreten sind; sie haben die Aufgabe der Beaufsichtigung der Wasser-

läufe, polizeiliche Befugnisse können ihnen übertragen werden. Für jede Provinz gibt es einen Wasserbeirat, der unter einem vom König ernannten Vorsitzenden aus Vertretern des Provinziallandtages, der Landwirtschafts-, Handels- und Handwerkskammern besteht; er hat Gutachten und Vorschläge auf dem Gebiete der Wasserwirtschaft zu machen. Endlich gibt es ein Landeswasseramt, welches aus ständigen, aus dem Berufsbeamtentum hervorgehenden und aus sachverständigen Laienmitgliedern besteht, die sämtlich der König ernennt. Dem Landeswasseramte ist die Befugnis zugewiesen, in bestimmten vom Gesetz genannten Fällen die höchste Entscheidung zu geben, z. B. bei Beschwerden gegen den von der Verwaltungsbehörde gefaßten Beschluß über die Verleihung (S. 188) eines Rechtes auf Wassernutzung.

V. Schiffahrt und Flößerei.

Man unterscheidet Binnenschiffahrt, Flößerei und Seeschiffahrt.

1. Binnenschiffahrt. Die Schiffahrt auf den Wasserläufen erster Ordnung steht jedermann frei, aber nach einem Reichsgesetz vom 24. Dezember 1911 können von der Schiffahrt Abgaben für alle Anstalten erhoben werden, die zur Erleichterung des Verkehrs bestimmt sind, wie Häfen, Staubecken, Schiffahrtspolizei, Eisbrecherdienst u. a. m. Für die Erhebung von Abgaben auf den mehreren Staaten gemeinsamen Strömen hat das Reichsgesetz drei Zweckverbände vorgesehen, den Rhein-, den Weser- und den Elbverband. Für den Rhein und die Elbe konnten Abgaben nicht sofort eingeführt werden, da die Abgabenfreiheit durch internationale Verträge mit der Schweiz, den Niederlanden und Österreich festliegt; der Weserverband ist dagegen ins Leben getreten. Im Übrigen können durch die Landesregierungen Abgaben erhoben werden. — Die Maßregeln der Schiffahrtspolizei beziehen sich besonders auf die Zulassung. Dampf- und Segelschiffe werden nur auf Grund eines Schiffspatentes zugelassen; auf den durch die erwähnten internationalen Abmachungen betroffenen Strömen ist die Führung der Schiffe nur dem Inhaber eines Schifferpatentes gestattet. Die Polizei erläßt Bestimmungen über die Häfen, Fahrpläne, Signale usw.

2. Flößerei. Die Flößerei mit verbundenen Hölzern steht in allen wesentlichen Punkten der Schiffahrt gleich. Der Landwirtschaftsminister bestimmt die Flößereiordnung. Die Wildflößerei ist entweder ein Recht des Staates, welches er Privaten im Einzelfalle überlassen kann, oder sie ist konzessionspflichtig.

3. Seeschiffahrt. Die private Seeschiffahrt, welche durch die Handelsmarine ausgeübt wird, wird durch polizeiliche Maßnahmen

hinsichtlich der Häfen, der Seefahrtszeichen, der Rettungsanstalten, des Lotsenwesens, der Schiffsvermessung, des Strandungswesens, welches Strandvögte und Strandämter verwalten, usw. betroffen. Die Rechtsverhältnisse der Mannschaften auf Seeschiffen sind durch die Seemannsordnung vom 2. Juni 1902 vom Reiche geregelt.

VI. Post und Telegraphie.

Die Verwaltung der Post im alten deutschen Reiche war der Familie Thurn und Taxis als Lehen übertragen, jedoch hatten manche deutsche Einzelstaaten, so Brandenburg-Preußen eigene Posten. Das Recht der Thurn und Taxis in den 1815 erworbenen Landesteilen hat Preußen durch Verleihung des Thronlehens Fürstentum Krotoschin abgelöst; mit der Gründung des Norddeutschen Bundes verschwanden die Reste der Thurn und Taxis'schen Verwaltung; Post und Telegraphie wurden teilweise — abgesehen von Bayern und Württemberg (S. 88) — Reichssache. Das Postwesen regeln das Reichspostgesetz und das Posttaxgesetz von 1871, die beide später abgeändert sind; die Telegraphie mit der Telephonie zwei Reichsgesetze von 1892 und 1899.

1. Postwesen. Die Post, soweit sie Reichsanstalt ist, untersteht dem Reichspostamt (S. 92); der Kaiser ernennt die höheren Beamten, auf ihr Recht, die unteren Beamten zu ernennen, haben die meisten Landesregierungen verzichtet. — Die Post ist mit Vorrechten ausgestattet, vor allem besteht ein Postregal oder Postmonopol, so daß nur die Post die von dem Monopol ergriffenen Verkehrsgeschäfte ausüben darf. Diesem sogenannten Postzwang unterliegen verschlossene Briefe und Zeitungen politischen Inhalts, die mehr als einmal wöchentlich erscheinen; untersagt ist hinsichtlich ihrer die entgeltliche Beförderung von Orten, die eine Postanstalt haben, nach ebensolchen Orten; ferner ist untersagt am Orte selbst die entgeltliche Beförderung von verschlossenen Briefen. Die sonstigen Postgeschäfte, also die Beförderung von Personen, Paketen, Geldsendungen, Drucksachen und offenen Briefen, unterliegen nicht dem Monopol. Die Post kann bei Ungangbarkeit der regelmäßigen Postwege sich aller anderen Wege bedienen, auch den Weg über Felder und Wiesen, vorbehaltlich der Entschädigung des Eigentümers, einschlagen. Die Eisenbahnen haben die Bedürfnisse der Post zu berücksichtigen, insbesondere haben sie Räume für den Postdienst bereit zu halten, haben Poststücke bis zum Einzelgewicht von zehn Kilogramm unentgeltlich zu befördern, ebenso in einem Zuge je einen Postwagen, den die Postverwaltung stellt. Die Post hat auch Pflichten. Die Benutzung der Postanstalten steht jedem frei, der

sich den für alle gleichen Beförderungsbedingungen unterwirft; die Post ist verpflichtet die Beförderung aller in ihren Geschäftskreis fallenden Gegenstände, nicht bloß der dem Postzwange unterliegenden, vorzunehmen; sie vermittelt auch das Abonnement auf Zeitungen; keine in Deutschland erscheinende politische Zeitung darf von diesem sogenannten Postdebit ausgeschlossen werden. Die Postbeamten haben das Briefgeheimnis zu wahren.

2. Telegraphie und Telephonie sind, mit Einschluß der drahtlosen Telegraphie, Reichsmonopol, soweit die betreffenden Anlagen nicht dem inneren Dienste von Behörden dienen oder innerhalb eines Grundstückes oder höchstens 25 Kilometer entfernter Grundstücke desselben Besitzers verlaufen und unentgeltlich benutzt werden. Das Recht zur Anlage kann Privatunternehmern, muß unter gewissen Bedingungen Gemeinden erteilt werden. Pflichten und Rechte sind ähnlich wie bei der Postverwaltung geregelt.

VI. Maß,- Gewicht-, Zeit,- Münz- und Notenwesen.

1. Maß- und Gewichtswesen bestimmt das Reichsgesetz vom 30. Mai 1908. Grundlage ist das Meter und dessen dezimale Teilung und Vervielfachung. Urmaße sind der Meterstab und das Kilogramm aus Platin, die von der kaiserlichen Normaleichungskommission aufbewahrt werden; sie sind ihrerseits Nachbildungen des in Paris vom Bureau der internationalen Meterkonvention aufbewahrten Urmaßes und -gewichtes. Mit den deutschen Maßstäben sind die im öffentlichen Verkehr befindlichen zu vergleichen und auf ihre Übereinstimmung zu prüfen. Diese Prüfung und die Beglaubigung der richtig befundenen Gegenstände nehmen die Eichungsämter vor, welche teils staatlich, teils kommunal sind. Die höchste Stelle ist die erwähnte Normaleichungskommission, die aber für Bayern nicht zuständig ist. Zum Zwecke der Durchführung des Metersystems ist angeordnet, daß Reichs- und Staatsregierung verpflichtet sind, es ausschließlich anzuwenden, daß im öffentlichen Verkehr nur gestempelte und richtige Maße, Gewichte und Wagen angewendet werden dürfen. Es müssen weiter geeicht sein Werkzeuge, die beim Verkauf von weingeistigen Flüssigkeiten zur Ermittelung des Alkoholgehaltes dienen, ferner Gas- und Elektrizitätsmesser usw. Schankgefäße müssen, nach einem Reichsgesetz von 1881, mit einem Füllstrich versehen sein, an ihm muß der Rauminhalt angegeben sein, soweit er nicht 1 oder ½ Liter beträgt; der Raumgehalt darf nur nach Zehntel-, Viertel-, halben und ganzen Litern bemessen sein.

2. Gesetzliche Zeit ist nach einem Reichsgesetz vom 12. März

1893 die mittlere Sonnenzeit des 15. Längengrades östlich von Greenwich.

3. Münz- und Notenwesen. Das Münzwesen wird geregelt durch das Reichsmünzgesetz vom 1. Juni 1909. Man muß hier unterscheiden die Münzhoheit und die Münzprägung. Die Münzhoheit besteht in dem Rechte des Gesetzgebers, zu erklären, welche Gegenstände Geld sein sollen, also vom Gläubiger als Zahlung angenommen werden müssen. Die Münzhoheit ist jetzt ein Reichsrecht (RV. Art. 4 Ziffer 3). Das Reich hat Goldwährung eingeführt. Es gibt Goldmünzen, d. h. die 20 und 10 Markstücke, und Scheidemünzen. Das Gold hat in jedem Betrage Zahlungskraft, das Silber- bis zu zwanzig, das Nickel- und Kupfergeld bis zu einer Mark. Reich und Staat sind verpflichtet, die Scheidemünzen gegen Gold umzutauschen. Die Gefahr der regelmäßigen Abnutzung aller Geldstücke trägt das Reich, es hat sie also anzunehmen und zu ersetzen. Die Münzprägung ist die technische Herstellung der auf dem Wege der Münzhoheit als Geld anerkannten Gegenstände. Diese Herstellung ist ein Monopol der Einzelstaaten, deren Münzanstalten auf Bestellung und Kosten des Reiches die Münzen prägen, Goldmünzen auch auf Bestellung von Staaten oder Privatpersonen. Es ist ein Ehrenrecht der deutschen Staaten, daß auf der Vorderseite der Münzen von zwei Mark an das Bild des Landesherrn oder das Hoheitszeichen einer freien Stadt angebracht wird. — Es gibt Papiergeld im Rechtssinne, d. h. aus Papier verfertigte Gegenstände, welche auf Grund eines Befehles des Inhabers der Münzhoheit vom Gläubiger in Zahlung genommen werden müssen. Gesetzliche Zahlungsmittel sind auf Grund eines Reichsgesetzes von 1909 die Reichsbanknoten. Es gibt auch Papiergeld im bloß volkswirtschaftlichen Sinne, d. h. auf den Inhaber lautende Schuldverschreibungen, deren tatsächliche Zahlungskraft auf dem allgemeinen Vertrauen darauf beruht, daß der Schuldner jederzeit den Schuldschein gegen Geld im Rechtssinne einlösen werde. Ein gesetzlicher Zwang zur Annahme besteht aber nicht. Solche Schuldscheine sind die vom Reiche ausgegebenen Reichskassenscheine, ferner auch die von den sogenannten Notenbanken mit Ausnahme der Reichsbank ausgegebenen Noten.

§ 24. Unterricht.

Der Unterricht ist eine menschliche Tätigkeit, welche als solche zunächst mit der Staatshoheit in keiner Berührung steht. Ein jeder kann unterrichten und durch Unterricht Belehrung empfangen. Ein systematischer Unterricht in der Religion und im elementaren und

höheren weltlichen Wissen ist zuerst durch die Kirche oder im engen Anschluß an sie unternommen worden. Ein weltlicher Einfluß machte sich zunächst nur in der Mitwirkung bei der Besetzung mancher Lehrstellen geltend, welche vielfach, ebenso wie diejenige geistlicher Stellen, den Kirchen- und Schulstiftern, den Patronen, zukam. Im späteren Mittelalter schaffen dann die politischen Gemeinden viele Schulen. Im Polizeistaate wird das gesamte Schulwesen als eine Staatsangelegenheit angesehen. Das allgemeine Landrecht sagt deshalb: „Schulen und Universitäten sind Veranstaltungen des Staates, welche den Unterricht der Jugend in nützlichen Kenntnissen und Wissenschaften zur Absicht haben.“ Eine jede derartige Veranstaltung untersteht zum mindesten der staatlichen Aufsicht und Genehmigung, wer auch immer die Mittel zu ihrer Unterhaltung aufbringen mag. Die vom Staate oder den Gemeinden und Kommunalverbänden verwalteten Unterrichtsanstalten haben sämtlich den Charakter von Staatsanstalten, die von den Gemeinden unterhaltenen niederen und höheren Schulen und Hochschulen sind also nicht Kommunalanstalten, gehören deshalb nicht in das Gebiet der Gemeindeselbstverwaltung, die an ihnen angestellten Beamten sind unmittelbare Staatsbeamte. — Kirche, politische Gemeinde und Staat haben an der Entwicklung des Schulwesens teilgenommen. Aus der geschichtlich gegebenen Beteiligung dieser Faktoren ergeben sich die schwierigen politischen Probleme des Schulwesens. Jede Schulordnung in Deutschland kann, solange alle drei Faktoren gleiche Lebenskraft besitzen — ein Zustand, der im Interesse des Gedeihens des deutschen Volkes für immer zu wünschen ist — immer nur ein Kompromiß zwischen ihnen darstellen.

Unter den Unterrichtsanstalten können wir fünf Klassen unterscheiden: die Volksschule, die Fortbildungsschule, die Mittelschule, die höhere Schule und die Hochschule. An einheitlichen Rechtsquellen für das gesamte Schulwesen fehlt es, wenn man von wenigen Bestimmungen der preußischen Verfassung (Art. 21—25) und des Landrechts absieht.

I. Die Volksschule.

Die Aufgabe der Volksschule ist es, den dem einzelnen nötigen Mindestgrad von Bildung zu verschaffen. Die rechtliche Regelung des Volksschulrechts findet sich in verschiedenen Gesetzen zum Teil mit nur provinzieller Geltung. Umfassender ist das Volksschulunterhaltungsgesetz vom 28. Juli 1906, welches aber für Posen und Westpreußen nicht gilt, wo teilweise das allgemeine Landrecht, teilweise Provinzialrecht gilt. Umfassender sind auch die Gesetze, welche das Gehalts- und Pensionswesen der Lehrer bestimmen.

1. Schule und Kirche. Das Verhältnis der Schule zur Kirche kann verschieden gestaltet sein. Die Schule kann eine rein kirchliche sein, in der der ganze Unterricht ganz einseitig auf die Bedürfnisse der Religionslehre zugeschnitten ist; diese besonders im Mittelalter vorhandene Gestaltung findet sich in Deutschland nicht mehr. — Der zweite Grundsatz ist der der konfessionellen Schule; sie ist Staatsanstalt, aber eine jede hat einen bestimmten konfessionellen Charakter. Er spricht sich darin aus, daß in der Regel der Unterricht evangelischen Kindern durch evangelische Lehrkräfte, katholischen durch katholische erteilt wird. Es können aber Kinder, welche einer anderen Konfession angehören, die Schule besuchen. Am Religionsunterricht in der fremden Konfession haben die Kinder aber nicht teilzunehmen; sind sie mindestens 12, so ist für sie tunlichst ein besonderer Religionsunterricht einzurichten. Das System der Konfessionsschule ist das in Preußen weit überwiegende. — Das dritte ist das der Simultanschule; sie ist konfessionell gemischt, so daß Kinder und Lehrer verschiedenen Konfessionen angehören können; bei der Lehreranstellung findet das Verhältnis der Beteiligung der Konfessionen an der Schülerzahl tunlichst Berücksichtigung. Die Simultanschule findet sich in stärkerem Maße in Posen, Westpreußen und dem früheren Herzogtum Nassau, in diesen Gebieten ist der Grundsatz der Konfessionsschule nicht eingeführt; unter gewissen Bedingungen kann die Simultanschule auch in anderen Teilen Preußens bestehen. In beiden Arten der Schulen ist der Kirche eine gewisse Leitungsbefugnis im Hinblick auf den Religionsunterricht gewährt. — Das letzte System ist das der konfessionslosen Schule, welche überhaupt keine Rücksicht auf religiöses Bekenntnis nimmt, ein Religionsunterricht findet nicht statt; sie ist ebenso einseitig wie die rein kirchliche Schule, sie leistet zudem der sittlichen Verwilderung Vorschub. In Preußen ist sie nicht zugelassen.

2. Privatschulen. Die private Unterweisung der Jugendlichen in den Volksschulfächern ist nicht verboten, aber der Staat beaufsichtigt sie. Der Unterweisende muß seine Tüchtigkeit, der Unternehmer einer Privatschule deren Notwendigkeit nachweisen. Jedermann kann seinen im jugendlichen Alter stehenden Kindern neben oder anstatt des Unterrichts in der öffentlichen Schule durch geeignete Personen Privatunterricht erteilen lassen.

3. Schulzwang. Die Unterweisung der Jugend in den notwendigsten allgemeinen Kenntnissen soll nicht vom Belieben der Erzieher abhängen. Die Volksgesamtheit hat ein sittliches, wirtschaftliches und Sicherheitsinteresse daran, daß die große Masse nicht in Roheit und Unbildung verkommt; es besteht daher die Pflicht zur

Teilnahme am Volksschulunterricht; dieser Pflicht wird aber auch durch Teilnahme an einem geeigneten Privatunterricht oder am Unterricht einer Mittel- oder höheren Schule genügt. Die Pflicht zum Schulbesuche liegt dem Kinde ob, welches durch zwangsweise Vorführung dazu angehalten werden kann. In erster Linie hat man sich aber an den Erziehungsberechtigten zu halten, welcher das Kind dann bei Meidung der von der Regierung durch Verordnung angedrohten Strafe zum Schulbesuche veranlassen muß. Der Schulpflicht unterliegen in erster Linie Kinder mit preußischer Staatsangehörigkeit, ferner die in Preußen ansässigen Kinder anderer deutscher Staatsangehörigkeit, mit deren Staat Preußen einen Vertrag des Inhalts geschlossen hat, daß die beiderseitigen Staatsangehörigen der Volksschulpflicht auf den Schulen des fremden Staates genügen. Für sonstige Nichtpreußen besteht weder eine Pflicht noch ein Recht des Volksschulbesuches, unbeschadet ihrer tatsächlichen Zulassung. — Die Verpflichtung ist teils durch die Praxis, teils durch das Gesetz für die Zeit vom vollendeten 6. bis 14. Lebensjahre festgelegt, die Entlassung findet aber nur zu bestimmten Terminen statt. Soweit nicht Unterricht in einer privaten oder höheren Schule gewählt wird, wird das Kind seitens der Schulbehörde einer Volksschule innerhalb des Bezirkes des betreffenden Schulverbandes, unter Umständen auch gastweise einer Schule eines anderen Verbandes zugewiesen; ein Wahlrecht der Eltern ist insofern gegeben, als, wenn neben drei- und mehrklassigen Schulen einklassige und mehrklassige bestehen, sie die mehrklassige wählen können; ferner können sie zwischen nebeneinander bestehenden Konfessions- und Simultanschulen wählen. Die Kinder haben an allen Unterrichtsgegenständen teilzunehmen mit Ausnahme, wie schon bemerkt, des Unterrichts in der fremden Konfession, von dem Religionsunterricht befreit dagegen nicht Konfessionslosigkeit; die Kinder haben auch an Schulfesten teilzunehmen, wenn sie von den Schulbehörden ausgehen und den auf Belehrung, Unterweisung und Erziehung gerichteten Zwecken der Schule entsprechen.

4. Schulverbände. Der Schulzwang hat zur Folge, daß der Staat Schulen schaffen muß, in welcher der Pflicht genügt werden kann. Der Staat trägt diese Schullast regelmäßig aber nicht selbst, sondern er hat sie Schulverbänden auferlegt. Dies sind die Gemeinden, die selbständigen Gutsbezirke und die Gesamtschulverbände, welch letztere aus mehreren Gemeinden oder Gutsbezirken gebildet werden können, im Rheinland aus je einer Bürgermeisterei, in Westfalen aus je einem Amte (S. 45). Eine besondere Lastentragung ist bei den sogenannten Küsterschulen vorhanden; nach

kirchlichem Rechte war etwa seit dem 13. Jahrhundert das Schulehalten ein Nebenamt des Gehilfen des Pfarrers, des Küsters; diese Verbindung des Lehrer- und Küsteramtes hat sich für eine große Anzahl von Lehrerstellen erhalten; in solchen Fällen ist außer dem Schulverbande die Kirchengemeinde in gewissem Grade unterhaltungspflichtig; eine Lösung des Verhältnisses kann aber von Fall zu Fall auf Betreiben der Staats- oder der Kirchenregierung erfolgen. In Westpreußen liegt die Schullast den Gemeinden, in Posen besonderen Schulsozietäten, die aus den Hausvätern bestehen, ob, doch kann im letzteren Falle auch die Gemeinde die Last übernehmen. — Die Schulverbände haben eine gesetzlich bestimmte Organisation. Den Organen der städtischen Selbstverwaltung kommt die Bewilligung der Mittel, die Verwaltung des Schulvermögens, die Vertretung nach außen zu; ihre Rechte bei der Bestellung der Lehrer sind später zu erwähnen (S. 199). Es ist ferner zur Verwaltung der Schulangelegenheiten eine Deputation zu bilden, welche aus Mitgliedern des Gemeindevorstandes, von denen eins durch den Stadtschulrat ersetzt werden kann, aus Stadtverordneten, aus des Volksschulwesens kundigen Personen, darunter Lehrer und auch wohl eine Lehrerin, Pfarrern beider Konfessionen, wohl auch einem Rabbiner, besteht. Die Zahl der Personen, welche auf jede Klasse entfällt, ist gesetzlich festgelegt; die Stadtverordneten, die Volksschulkundigen und der Rabbiner bedürfen der Bestätigung der Regierung. Die Schuldeputation hat eine Doppelstellung; in den den Organen der städtischen Selbstverwaltung zukommenden Schulangelegenheiten untersteht sie dem Gemeindevorstand, in anderen Schulsachen dagegen der Regierung. Außer den Deputationen können auch ihnen unterstehende Schulkommissionen gebildet werden, welche Schulpflege ausüben und die Verbindung zwischen Schule und Eltern fördern sollen. — In den Landgemeinden haben die Selbstverwaltungsorgane die Rechte wie die städtischen. An der Stelle der Schuldeputation steht der Schulvorstand; er besteht aus dem Gemeindevorsteher, einem von der Regierung ernannten Lehrer, dem Pfarrer, zwei bis sechs Gemeindemitgliedern, wohl auch einem Rabbiner; die beiden letzten Klassen sind zu bestätigen; den Vorsitzenden ernennt die Regierung, in der Regel den Ortsschulinspektor; auf dem Lande müssen beim Vorhandensein von Schulen verschiedenen konfessionellen Charakters Schulkommissionen gebildet werden; in größeren Landgemeinden kann die ländliche Schulverfassung durch die städtische ersetzt werden. Im Gutsbezirk fällt die finanzielle Verwaltung dem Gutsvorsteher zu; wenn aber die Schullast auf die Gutsinsassen verteilt wird (S. 44), einer Gutsvertretung; für den Schulvor-

stand gilt ähnliches wie in der Landgemeinde. Organe des Gesamtschulverbandes sind einerseits der Schulvorstand, bestehend aus Vertretern der beteiligten Gemeinden, Geistlichen und Lehrern, andererseits der Verbandsvorsteher, den die Regierung ernennt, und der nicht notwendig aus den Mitgliedern des Vorstandes genommen werden muß. Der Schulvorstand hat sowohl die Aufgaben zu erfüllen, welche in der Landgemeinde den Selbstverwaltungsorganen, wie diejenigen, welche dort dem Schulvorstande zukommen, soweit sie nicht dem Vorsteher besonders zugewiesen sind. In größeren Verbänden werden Schuldeputationen geschaffen.

5. Schullast. Den Schulverbänden liegt die gesetzliche Pflicht ob, die öffentlichen Volksschulen ihres Bezirkes zu errichten und zu erhalten. Welche Einrichtungen zu treffen sind, bestimmt im wesentlichen die Regierung, insbesondere was die Schulbauten angeht; in letzterem Falle ist dem Verbande gegen die Anordnung Verwaltungsklage, in anderen Fällen Einspruch mit gegebenen Falles sich daran anschließendem Beschlußverfahren gegeben. Gesetzlich festgelegt ist die Verpflichtung zur Errichtung von Konfessionsschulen, beim Vorhandensein einer bestimmten größeren Zahl von Kindern der anderen Konfession auf Antrag von deren gesetzlichen Vertreten auch die Pflicht zur Fürsorge für deren konfessionelle Beschulung. Die sonstigen finanziellen Lasten beziehen sich auf die Tragung der Kosten für Diensteinkommen, Ruhegehälter, Witwen- und Waisengelder der Lehrer; diese Kosten liegen aber teilweise besonderen Alterszulage-, Witwen- und Waisenkassen ob, zu welchen an erster Stelle auch der Staat und sonstige Verpflichtete außer den Schulverbänden Zuschüsse leisten. — Die Aufbringung der Schullast ist keine einheitliche. An erster Stelle kommen öffentlich-rechtlich verpflichtete Dritte in Betracht; es sind die Kirchengemeinden und Kirchenpatrone für die Küsterschulen (S. 196); ferner auf Verlangen des Schulverbandes die sogenannte Betriebsgemeinde, es ist die Gemeinde, in welche die etwa in einer Landgemeinde ansässige Arbeiterschaft täglich zur Arbeit geht, sie infolgedessen wirtschaftlich fördert, während der Wohnortgemeinde nur die wirtschaftlichen Nachteile, insbesondere die Kosten der Beschulung der Arbeiterkinder zufallen. An zweiter Stelle verpflichtet ist der Staat; er hat bei unvermögenden Verbänden mit Ergänzungszuschüssen einzutreten (PrV. Art. 25, Abs. 1), er leistet, wie schon erwähnt, Zuschüsse zu den Personalkosten, er leistet bei kleinen Verbänden Baubeiträge u. a. m. An dritter Stelle kommen die Erträge etwaigen Schulvermögens und Schulgeld in Frage, welch letzteres von einheimischen Kindern nur in Ausnahmefällen, allgemein nur als Fremdenschulgeld erhoben werden kann. Viertens sind

die Kosten durch Abgaben aufzubringen, in Gemeinden dürfen aber nicht besondere Schulsteuern eingeführt werden, sie tragen die Last also mit ihren allgemeinen Einnahmen.

6. Die Schulverwaltung. Die Organisation der Schulverwaltung ist infolge der historischen Entwicklung keine ganz einfache und klare. An der Spitze steht der Minister der geistlichen und Unterrichtsangelegenheiten, insbesondere die Abteilung für das niedere Schulwesen. In der Provinz hat der Oberpräsident für eine einheitliche Verwaltung zu sorgen; die obere Leitung in Beziehung auf Wissenschaft und innere Verfassung ist Sache des Provinzialschulkollegiums, dessen Vorsitzender der Oberpräsident, in seiner Vertretung ein Regierungspräsident oder ein besonders bestellter Vertreter ist. In der Bezirksinstanz ist Verwaltungsstelle die Abteilung II, nach der Novelle von 1914 (S. 59) der Regierungspräsident. Hilfsorgane der Regierung sind die Landräte, besonders aber die staatlich ernannten Schulinspektoren nach dem Gesetz vom 11. März 1872. Höhere Stufe ist die Kreisschulinspektion. Die Inspektoren sind, soweit sie nicht hauptamtlich angestellt sind, regelmäßig Geistliche, besonders Superintendenten und Dechanten, Ortsschulinspektor ist durchweg ein Geistlicher. Dies alles sind staatliche Schulverwaltungsorgane. Dazu kommen dann noch die Schulverbandsorgane (S. 197). Die Verteilung der Verwaltungsangelegenheiten ist nicht ganz durchsichtig. Welches Angelegenheiten des Schulverbandes sind, wurde schon erwähnt, es ist besonders die finanzielle Seite des Schulwesens, über deren Verwaltung es teilweise besondere Regeln gibt, so über Schaffung von Baufonds, über die Überlassung von Schulgebäuden zu anderen als Schulzwecken, welche die Regierung von ihrer Genehmigung abhängig machen kann u. a. m. Die Verwaltung der inneren Angelegenheiten insbesondere des Unterrichtsbetriebes ist Sache der Regierung und der ihr unterstellten Organe, teils der Schuldeputationen usw., teils der Inspektoren. Die Anstellung der Lehrer geschieht durch die Regierung unter gesetzlich geregelter Mitwirkung der Schulverbände. Lehrer und Lehrerinnen werden, bei kleineren Schulverbänden mit Beschränkung auf drei von der Regierung bezeichnete Kandidaten, in kollegialisch verfaßten Gemeinden vom Gemeindevorstand, sonst von Schuldeputation oder -vorstand gewählt und von der Regierung bestätigt. Bei Rektoren und Hauptlehrern sind die genannten Wahlkörperschaften nur gutachtlich zu hören, die Regierung ernennt hier. Diese Regeln werden durch Ausnahmebestimmungen durchbrochen. Es sind nämlich Schulverbänden, die vor 1906 weitergehende Rechte hatten, diese im wesentlichen erhalten geblieben, ferner kann die

Regierung jede Stelle mit einem im Interesse des Dienstes zu versetzenden Lehrer besetzen u. a. m.

7. Schulzucht. Die Schule im allgemeinen, also sowohl die Volks-, wie die Mittel- und höhere Schule, hat die Aufgabe, die Jugend zu unterrichten und zu erziehen. Sie bedarf dazu der Zwangsmittel. Dieses Zwangsrecht beruht auf älteren Gesetzesbestimmungen, welche die Verfassung (PrV. Art. 26) in Kraft gelassen hat. Zur Verhängung von Strafen sind Lehrer und Inspektoren befugt. Der Strafrahmen ist teils durch Gesetz, teils durch Regierungsverordnungen bestimmt und darf nicht überschritten werden. Solange der Strafende sich aber innerhalb desselben hält, ist er von strafrechtlicher Verantwortung, etwa wegen Freiheitsberaubung oder Körperverletzung, frei. Disziplinarische Rügen würden aber nicht ausgeschlossen sein, wenn Schuld und Strafe nicht in einem richtigen Verhältnisse standen, oder keine Schuld vorlag.

II. Die Mittelschule.

Ein reicheres Wissen als die Volksschule übermittelt die möglichst in neun aufsteigenden Jahreskursen gegliederte Mittelschule, auch Bürgerschule, Rektorschule usw. genannt. Es besteht hinsichtlich ihrer weder eine Schullast noch ein Schulzwang. Für ihren Besuch kann Schulgeld erhoben werden. Die Errichtung steht ganz im freien Belieben der Gemeinden oder anderer Faktoren. Die Mittelschulen unterstehen der Regierung, wie die Volksschulen.

III. Fortbildungs- und Fachschulen.

Während die Volks- und die Mittelschule eine gewisse allgemeine Bildung geben, sind dann andere Schulen vorhanden, welche zugunsten der Ausbildung in einem bestimmten Berufe wirken.

1. Fortbildungsschulen haben den Zweck, nach Abschluß des Volksschulunterrichtes der heranwachsenden Jugend, außer einer Vervollständigung und Bewahrung des in der Volksschule erworbenen Wissens, eine, die praktische ergänzende schulmäßige Berufsausbildung zu ermöglichen. Die gewerblichen und kaufmännischen Fortbildungsschulen werden in der Regel von den Gemeinden, manchmal von Innungen oder Vereinen, in Westpreußen und Posen auch vom Staate errichtet. Errichtung und Besuch der Schule ist freiwillig. Nach der Gewerbeordnung (§ 120) kann aber durch Kommunalstatut für alle gewerblichen Arbeiter unter 18 Jahren die Pflicht zum Besuche eingeführt werden; es werden so auch die zur Durchführung der Verpflichtung erforderlichen Bestimmungen getroffen. Die Fortbildungsschulen werden vom Staate in der Regel finanziell

unterstützt. Sie unterstehen unter Vermittlung der Regierungen dem Minister für Handel und Gewerbe. — Der Besuch der dem Landwirtschaftsminister unterstehenden ländlichen Fortbildungsschulen kann auf Grund einzelner Gesetze in allen Provinzen außer Ost- und Westpreußen und Posen für die noch nicht 18 jährigen jungen Männer durch Kommunalstatut zur Pflicht gemacht werden.

2. Fachschulen. Außer den Fortbildungsschulen gibt es Fachschulen in großer Mannigfaltigkeit. In der Regel sind die Voraussetzungen für die Aufnahme strengere als bei den Fortbildungsschulen. Es wird eine gewisse praktische Fertigkeit verlangt, z. B. bei Kunstgewerbeschulen, Handwerkerschulen u. a. m.; oder eine gewisse wissenschaftliche Reife, so bei den Landwirtschaftsschulen; auch alternativ werden solche Voraussetzungen gefordert, z. B. bei den Verwaltungsbeamtenschulen. Der Rang dieser Fachschulen ist sehr verschieden; sie sind teils niedere, wie die Ackerbauschulen, teils mittlere, wie die erwähnten Landwirtschaftsschulen, teils höhere, wie die Gärtnerlehranstalt in Dahlem. Als zuständige Minister kommen die für Landwirtschaft, für Handel und Gewerbe, für geistliche und Unterrichtsangelegenheiten und der Minister des Innern in Betracht.

IV. Höhere Schulen.

Der Übermittlung einer Allgemeinbildung dienen an höchster Stelle die höheren Schulen, welche, soweit sie nicht Fachschulen sind, unmittelbar dem Provinzialschulkollegium unterstehen. Ihre Errichtung geschieht, ohne daß ein Zwang vorhanden wäre, durch Staat oder Gemeinde, in Ausnahmefällen beruhen sie auf Stiftungen. Die Verwaltung liegt vielfach in der Hand von Kuratorien. Die höchste Klasse, deren Abgangszeugnis stets zum Hochschulstudium berechtigt, bilden die Gymnasien, Realgymnasien, Oberrealschulen, sowie die Studienanstalten und Oberlyzeen für Mädchen, zur Immatrikulation für einige Fächer müssen indessen die Absolventen einiger dieser Anstalten Zusatzprüfungen machen. Höhere Schulen geringeren Ranges sind die Realschulen und für Mädchen die Lyzeen.

V. Hochschulen.

Schulen mit den höchsten Lehrzielen werden als Hochschulen bezeichnet. Ein äußeres Zeichen für die Eigenschaft einer Anstalt als Hochschule ist die unmittelbare Unterstellung unter den Minister, in der Regel den Kultusminister, welcher an Ort und Stelle durch einen Kurator vertreten wird. — Den höchsten Rang unter den Hochschulen nehmen die Universitäten ein. Sie haben einen Rektor und Senat an der Spitze, welche die Selbstverwaltung der Hochschule

ausüben. Die Universität zerfällt in Fakultäten mit je einem Dekan an der Spitze. Wenn auch an der Universität dem Studierenden die reichste Gelegenheit gegeben ist, sich ein Allgemeinwissen zu verschaffen, so ist tatsächlich weit überwiegend das Studium ein Fachstudium. — Noch mehr kommt das Moment des Fachstudiums bei den sonstigen Hochschulen zum Ausdruck. Es sind zu nennen die technischen Hochschulen, welche in Abteilungen mit Abteilungsvorstehern zerfallen; ferner die Kunsthochschulen, landwirtschaftlichen Hochschulen, Forst- und Bergakademien, die Handelshochschulen, Hochschulen oder Akademien für praktische Medizin und für kommunale Verwaltung. Eine Art von Volkshochschule, zu welcher aber nur Personen mit einem gewissen Bildungsgrad zugelassen werden, ist die Akademie in Posen. Die Unterhaltung all dieser Hochschulen hat überwiegend der Staat übernommen. Dann sind aber auch Gemeinden und öffentliche Verbände als Gründer und Erhalter von Hochschulen hervorgetreten. Diese Art der Kulturförderung durch die Gemeinden bietet einen wertvollen Maßstab für den Grad des Wohlstandes und der geistigen Kultur, welcher unter den herrschenden Grundsätzen der preußischen und der Reichsverwaltung erreicht worden ist.





